COLEÇÃO PRÁTICA LEGISLATIVA

PROCESSO LEGISLATIVO NAS COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

2ª EDIÇÃO

APARECIDA DE MOURA ANDRADE
ROBSON LUIZ FIALHO COUTINHO

edições câmara

Com o objetivo de tornar mais claras as práticas relacionadas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados no âmbito das comissões da Casa, esta obra apresenta definições e procedimentos que possibilitam uma melhor compreensão sobre o funcionamento desses órgãos.

Resultado de anos de *expertise* dos autores no trabalho em comissões permanentes e temporárias, a publicação traz detalhes sobre os tipos de comissões, a ordem dos trabalhos nas reuniões e sobre a discussão e a votação de proposições, além de discorrer brevemente sobre a continuação do processo legislativo.

Processo legislativo nas comissões da Câmara dos Deputados é uma excelente ferramenta para quem trabalha diretamente na área legislativa e para todos que desejam compreender o processo de elaboração de leis na Câmara dos Deputados.

Aparecida de Moura Andrade é doutoranda em direito (Uniceub), mestre em ciência política (Unieuro), especialista em processo legislativo (Cefor/UnB) e graduada em economia (Uniceub). Servidora efetiva da Câmara dos Deputados desde 1993, foi secretária-executiva de comissões temporárias e permanentes. Em 2016, assumiu a diretoria do Departamento de Comissões (Decom). Atualmente responde pela chefia de gabinete da Primeira-Secretaria da Casa.

Robson Luiz Fialho Coutinho é mestre em Poder Legislativo (Cefor/CD), especialista em administração legislativa (Unilegis/UFMS) e em desenvolvimento gerencial (UnB) e graduado em administração de empresas (Aeudf). Servidor efetivo da Câmara dos Deputados desde 1988, foi secretário-executivo de comissões especiais e de comissões parlamentares de inquérito e, em 2018, passou a atuar na assessoria regimental do Departamento de Comissões (Decom).

Processo legislativo nas comissões da Câmara dos Deputados

Mesa da Câmara dos Deputados
55ª Legislatura – 2015-2019

Presidente: Rodrigo Maia
1º Vice-Presidente: Fábio Ramalho
2º Vice-Presidente: André Fufuca
1º Secretário: Giacobo
2ª Secretária: Mariana Carvalho
3º Secretário: JHC
4º Secretário: André de Paula

Suplentes de Secretário
1º Suplente: Dagoberto Nogueira
2º Suplente: César Halum
3º Suplente: Pedro Uczai
4º Suplente: Carlos Manato

Secretário-Geral da Mesa: Leonardo Augusto de Andrade Barbosa
Diretor-Geral: Lúcio Henrique Xavier Lopes

Diretoria Legislativa: Afrísio de Souza Vieira Lima Filho
Centro de Documentação e Informação: André Freire da Silva
Coordenação Edições Câmara dos Deputados: Ana Lígia Mendes

Câmara dos Deputados

Processo legislativo nas comissões da Câmara dos Deputados

2ª edição

Aparecida de Moura Andrade
Robson Luiz Fialho Coutinho

edições**câmara**

© 2019 Edições Câmara

Editora responsável: Luzimar Gomes de Paiva e Rachel De Vico
Preparação de originais: Pedro Carmo e Sandra Serra
Revisão: Pedro Carmo
Projeto gráfico: Alessandra Castro König e Patrícia Weiss
Capa: Giselle Sousa e Luiz Eduardo Maklouf
Fotografia da capa: Edson Santos/Acervo Câmara dos Deputados
Diagramação: Alessandra Castro König

Título da 1ª edição: Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões.
2016, 1ª edição.

Coleção
Prática Legislativa
n. 2 e-book

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.
Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109

Andrade, Aparecida de Moura.
Processo legislativo nas comissões da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico] / Aparecida de Moura Andrade, Robson Luiz Fialho Coutinho. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Coleção prática legislativa; n. 2 e-book)
Título da 1ª edição: Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões.

Versão E-book.
Modo de acesso: livraria.camara.leg.br
Disponível, também, em formato impresso.
ISBN 978-85-402-0706-6

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, regimento. 2. Câmara dos Deputados, regimento, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. 4. Comissão parlamentar, Brasil. I. Coutinho, Robson Luiz Fialho. II. Título.

CDU 342.532(81)

ISBN 978-85-402-0705-9 (papel) ISBN 978-85-402-0706-6 (e-book)

Direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Edições Câmara.
Venda exclusiva pela Edições Câmara.

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Palácio do Congresso Nacional – Anexo 2 – Térreo
Praça dos Três Poderes – Brasília (DF) – CEP 70160-900
Telefone: (61) 3216-5809
livraria.camara.leg.br

Agradeço primeiramente ao companheiro de jornada, Robson, pelas constantes oportunidades de crescimento, fruto de uma sólida parceria familiar e profissional.

Agradeço aos filhos e parentes, porque compreendem a necessidade pessoal do constante aprimoramento, entendem as ausências e não se furtam a oferecer constantes incentivos.

Agradeço aos colegas de trabalho pelas trocas diárias que permitem a construção do saber.

Agradeço aos ex-diretores que me deram oportunidades de desempenho de tarefa tão prazerosa, especialmente a Luiz Antonio da Eira.

Agradeço especialmente à ex-diretora do Decom Rejane Salete pelo carinho e pelo apoio irrestrito aos projetos apresentados que visavam melhorar a rotina do departamento.

Aparecida de Moura Andrade

Agradeço aos meus pais, Solano (*in memoriam*) e Dora, que sempre me apoiaram e me incentivaram a buscar novos conhecimentos.

Aos meus amados filhos, Artur e Natália, que são fonte de alegria e de motivação.

À minha esposa, Cida, pelo carinho e amor incondicional.

Agradeço também aos meus irmãos, familiares e amigos, pelo companheirismo.

Ao amigo Alexandre Nobre, pelas preciosas sugestões ao trabalho.

Aos colegas da Coordenação de Comissões Permanentes, pelo engrandecimento das discussões em torno do Regimento Interno.

Robson Luiz Fialho Coutinho

Lista de siglas e abreviaturas

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AP-CPLP	Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
Art.	Artigo
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CCAI	Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CCULT	Comissão de Cultura
CD	Câmara dos Deputados
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CE	Comissão de Educação
Cespo	Comissão do Esporte
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CFFC	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CGU	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
Cindra	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CMCPLP	Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CMCVM	Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher
CME	Comissão de Minas e Energia
CMMC	Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CON	Consulta
Coper	Coordenação de Comissões Permanentes
CPD	Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CPI	Comissão parlamentar de inquérito
CPMI	Comissão parlamentar mista de inquérito

CRCN	Comissão Representativa do Congresso Nacional
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CTUR	Comissão de Turismo
CVT	Comissão de Viação e Transportes
DCD	*Diário da Câmara dos Deputados*
Decom	Departamento de Comissões
DOU	*Diário Oficial da União*
DVS	Destaque para votação em separado
Fipa	Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas
GT	Grupo de trabalho
GTCL	Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INC	Indicação
LDO	Lei de diretrizes orçamentárias
LOA	Lei orçamentária anual
MPV	Medida provisória
PDC	Projeto de decreto legislativo
PEC	Proposta de emenda à Constituição
PFC	Proposta de fiscalização e controle
PL	Projeto de lei ordinária
PLP	Projeto de lei complementar
PLOA	Projeto de lei orçamentária anual
PNEP	Plano Nacional de Educação no Sistema Prisional
PPA	Plano plurianual
PRC	Projeto de resolução
QO	Questão de ordem
RCCN	Regimento Comum do Congresso Nacional
REQ	Requerimento
REP	Representação
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SF	Senado Federal
SGM	Secretaria-Geral da Mesa
SLE	Sessão legislativa extraordinária
SLO	Sessão legislativa ordinária
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TVR	Ato de Concessão e Renovação de Concessão de Emissora de Rádio e Televisão

Sumário

Nota à 2ª edição 15

Prefácio à 1ª edição 17

Palavra dos autores 19

1. O papel das comissões no processo legislativo 21

1.1 Introdução. 22
1.2 Congresso Nacional 24
1.2.1 Comissão Diretora 25
1.2.2 Comissão Diretora do Congresso Nacional 28
1.2.3 Comissão Representativa do Congresso Nacional. 29
1.3 Regimento Interno e regulamento interno das comissões 30
1.3.1 Regulamento interno das comissões 30
1.4 Processo legislativo 32
1.4.1 Emenda constitucional 33
1.4.2 Lei complementar 34
1.4.3 Lei ordinária 35
1.4.4 Lei delegada 35
1.4.5 Medida provisória 36
1.4.6 Decreto legislativo 37
1.4.7 Resolução 39
1.4.8 Tipos de processo legislativo 40
1.4.9 Fases do processo legislativo 41
1.5 Tipos de proposição 44
1.6 Distribuição e apensação de proposições. 46
1.6.1 Apensação de proposições 49
1.6.2 Audiência de comissão. 51
1.7 Retirada de proposição. 52
1.8 Poder conclusivo 54
1.9 Parecer terminativo. 60
1.10 Prazos das comissões 63
1.10.1 Publicação 68
1.11 O trabalho das comissões em números 68

2. Comissões 73
2.1 Comissões permanentes 73
2.2 Comissões temporárias 76
2.3 Comissões especiais 76
2.3.1 Comissão especial para dar parecer a PEC 77
2.3.2 Comissão especial para dar parecer a projeto de código 79
2.3.3 Comissão especial para dar parecer a matéria de competência de mais de três comissões que se devam pronunciar quanto ao mérito . . 80
2.3.4 Comissão de estudo 82
2.3.5 Comissão para reforma do Regimento Interno 84
2.3.6 Comissão para autorização de abertura de processo por crime de responsabilidade. 84
2.4 Comissões parlamentares de inquérito 85
2.4.1 CPIs em funcionamento 87
2.4.2 Prazo da CPI. 88
2.4.3 Poderes de investigação 89
2.4.4 Requisição de servidores. 90
2.4.5 Realização de diligências e de sindicâncias 91
2.4.6 Audiências públicas 93
2.4.7 Busca e apreensão 93
2.4.8 O convocado 94
2.4.9 Inquirição de convocados 95
2.4.10 Acareação. 97
2.4.11 O advogado. 97
2.4.12 Quebra de sigilo 97
2.4.13 Prisão em flagrante 99
2.4.14 Relatório final 100
2.5 Comissões externas 102
2.6 Comissões mistas. 103
2.7 A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização 105
2.7.1 As leis orçamentárias 107
2.7.2 Créditos adicionais 110
2.7.3 Prestação de contas do presidente. 111
2.8 A representação brasileira no Parlamento do Mercosul 112
2.8.1 O Parlamento do Mercosul – Parlasul 114
2.8.2 A representação brasileira no Parlamento do Mercosul 115
2.9 O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. 116
2.10 Os grupos de trabalho. 121
2.10.1 Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis 122
2.11 Subcomissões e turmas 124

3. Procedimentos gerais 127
3.1 A legislatura 127
3.2 Princípio da proporcionalidade partidária 129
3.3 Criação de comissão 134
3.4 Constituição de comissão 137
3.5 Instalação de comissões 140
3.5.1 Eleição do presidente e dos vice-presidentes 142
3.5.2 Outros casos de eleição 144
3.6 Presidente da comissão 145
3.7 Autor 147
3.8 Relator 154
3.8.1 O relator substituto 159
3.9 Os membros titulares e os suplentes 161
3.10 Uso da palavra 162
3.10.1 Aparte 164
3.11 Líderes, vice-líderes, partidos e blocos parlamentares 165
3.11.1 Blocos parlamentares 165
3.11.2 Líderes 168
3.11.3 Colégio de Líderes 173
3.11.4 Líderes do governo, da Maioria e da Minoria 173
3.12 Assessoria da comissão 175
3.12.1 Assessoramento legislativo 176
3.13 Questões de ordem 176
3.13.1 Pela ordem 179
3.14 Reclamações 180
3.15 Quórum 181

4. Reuniões das comissões 185
4.1 Sessões e reuniões 185
4.2 Tipos de reuniões 186
4.2.1 Reunião de instalação e eleição 189
4.2.2 Reunião deliberativa 190
4.2.3 Reunião de audiência pública 190
4.2.4 Reunião de audiência de ministro 192
4.2.5 Reunião para tomada de depoimento 193
4.2.6 Reunião de debates 194
4.2.7 Reuniões conjuntas 195
4.3 Convocação 196
4.3.1 Convocação de reuniões extraordinárias 199
4.3.2 Reuniões de comissões durante convocação extraordinária 200
4.4 Abertura 201

4.4.1 Suspensão da reunião 203
4.5 Ata 204
4.6 Expediente 205
4.7 Ordem do dia 205
4.8 Encerramento 209
4.9 Cancelamento 210

5. Discussão e votação 211

5.1 Apresentação do parecer 211
5.2 Pedido de vista 213
5.3 Discussão 216
5.4 Votação 219
5.4.1 Encaminhamento da votação 220
5.4.2 Orientação de liderança 221
5.4.3 Obstrução 222
5.4.4 Modalidades e processos de votação 223
5.5 Votação do parecer do relator 229
5.5.1 Declaração escrita de voto *versus* voto em separado 231
5.6 Emendas 232
5.7 Destaques 233
5.7.1 Admissibilidade dos destaques 234
5.7.2 Destaque para votação em separado 235
5.7.3 Destaque de emenda 236
5.7.4 Destaque para desmembramento de proposição 236
5.7.5 Destaque de preferência 237
5.7.6 Destaque supressivo 238
5.7.7 Votação dos destaques 240
5.7.8 Resumo da apreciação dos destaques 241
5.8 Redação do vencido e redação final 242
5.9 Da prejudicialidade 245
5.10 Do arquivamento 248

6. Proposições 251

6.1 Proposta de emenda à Constituição 253
6.2 Projeto 260
6.3 Emenda 262
6.3.1 Emendas de admissibilidade 265
6.3.2 Emendas em comissão e em plenário 265
6.3.3 Emendas do Senado Federal 268
6.3.4 Emendas em apreciação preliminar 268
6.3.5 Emendas a proposições em regime de urgência 270
6.3.6 Emendas de redação 270

6.4 Indicação 271
6.5 Requerimento 272
6.6 Recurso. 274
6.7 Parecer 276
6.7.1 Tipos de pareceres. 281
6.8 Proposta de fiscalização e controle 282
6.9 Medidas provisórias 285
6.10 Proposições em regime de urgência e de prioridade 290
6.10.1 Urgência constitucional 292
6.10.2 Urgência por requerimento 293
6.10.3 Urgência urgentíssima 294
6.10.4 A urgência nas comissões 294
6.10.5 Matérias em regime de prioridade. 296
6.11 Outros tipos de proposições 298
6.11.1 Consulta. 298
6.11.2 Representação 299
6.11.3 Sugestão 299
6.11.4 Ato de concessão e renovação de concessão de emissora de rádio e televisão 299

7. Requerimentos 301

7.1 Discussão e votação de requerimentos 304
7.2 Alteração da ordem dos trabalhos 307
7.3 Inversão de pauta 308
7.4 Preferência 309
7.5 Inclusão de matéria para apreciação imediata 311
7.6 Retirada de matéria da ordem do dia 313
7.7 Adiamento da discussão 315
7.8 Encerramento da discussão 316
7.9 Encerramento da discussão e do encaminhamento 317
7.10 Adiamento da votação 318
7.11 Votação pelo processo nominal 320
7.12 Verificação de votação 321
7.13 Destaque 324

8. O processo legislativo depois das comissões 325

8.1 Proposições rejeitadas 325
8.2 Plenário. 326
8.2.1 Sessões preparatórias 326
8.2.2 Sessões deliberativas. 327
8.2.3 Sessões extraordinárias. 327
8.2.4 Sessões não deliberativas 328
8.2.5 Comissão Geral 328

8.3 O Senado Federal 330
8.4 A Presidência da República 331
8.5 Fim da legislatura e arquivamento de proposições 332

Anexos 335

1. Ordem dos trabalhos das comissões 335
2. Ordem dos trabalhos do Plenário 337
3. Apresentação de emendas 339
4. Requerimentos 342
5. Recursos 345

Referências 347

Nota à 2ª edição

A segunda edição deste livro foi realizada com o objetivo de tornar mais claras as definições sobre alguns dispositivos e também sobre práticas relacionadas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Para tanto, todo o texto foi revisado e foram inseridos novos tópicos considerados relevantes para o conhecimento do RICD.

Foram incluídas informações sobre o Regimento Interno do Senado Federal em relação a diversos itens tratados no livro, para que o leitor possa conhecer a forma de atuação de cada uma das casas do Congresso Nacional.

As principais alterações realizadas em cada um dos capítulos foram as seguintes:

Capítulo 1 – explicação sobre diferenças entre sistema majoritário e sistema proporcional; nova redação quanto à Comissão Diretora do Congresso Nacional; alterações textuais sobre espécies normativas objeto do processo legislativo, poder conclusivo e prazos das comissões; inclusão de dados sobre o trabalho das comissões em 2016;

Capítulo 2 – pequenas alterações no texto sobre as comissões temporárias; reescrita do tópico sobre comissão de estudo e comissão especial para dar parecer a PEC; revisão do texto e inclusão de novas informações sobre as CPI; inclusão de seção quanto à Comissão Mista de Orçamento, à representação brasileira no Mercosul e ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar; reescrita do texto sobre os grupos de trabalho;

Capítulo 3 – revisão do texto sobre a proporcionalidade partidária e a instalação de comissões; ajustes textuais sobre autor e relator; reescrita do texto sobre membros titulares, suplentes e relator substituto; alterações do texto sobre os líderes e blocos partidários;

Capítulo 4 – pequenos ajustes em todo o capítulo; ajustes dos textos sobre ata, ordem do dia e encerramento da reunião;

Capítulo 5 – pequenas correções em todo o texto; alterações quanto à votação do parecer do relator; revisão do texto sobre voto em separado, destaques e prejudicialidade; inclusão de seção referente ao arquivamento de proposições;

Capítulo 6 – reescrita da seção sobre PEC; pequenos ajustes em todo o capítulo; inclusão de mais informações sobre tramitação de medidas provisórias e outros tipos de proposição: consulta, representação, sugestão e TVR;

Capítulo 7 – reescrita da seção sobre inversão de pauta e revisão de todo o texto;

Capítulo 8 – revisão do capítulo;

Anexos – inclusão de resumo sobre a ordem dos trabalhos das comissões e do Plenário; inclusão de lista com os principais tipos de requerimentos e recursos.

Prefácio à 1ª edição

Nas largas ruas do centro da cidade do Rio de Janeiro, corríamos descalços, pobres e felizes por entre o casario depredado pelo abandono e pelo tempo.

A caminho da estação de trens da Central do Brasil, na Avenida Marechal Floriano, a ocupar um majestoso quarteirão exclusivo, só para ele, impunha-se o prédio do Colégio Pedro II, cujas vidraças, paredes e portas eram guardadas por nós, orgulhosamente.

Talvez porque ali estivesse o marco de um mundo diferente do nosso, pedras e estilingues não se voltavam contra a imponência do prédio.

A aprovação para o curso científico me permitiu passar por aquelas portas, a exibir meu uniforme azul e branco pelo caminho que estendi por vaidade.

Então começo a perceber a diferença entre prédio e escola.

Toda aquela imponência de nada valeria se lá dentro não estivessem professores e outros funcionários e, asseguro, há vezes em que um gesto, uma palavra, muda os rumos de uma vida.

Lá voltando, décadas depois, percebo que minha visão de criança enxergava largas aquelas ruas estreitas. As ruas não eram nada largas, vejo agora, mas a compreensão da diferença entre prédio e escola se mantém e é a base de minha compreensão sobre a arquitetura do Poder.

Os monumentos do Poder exibem faces externas, admiradas pelos nossos equívocos, que levam em conta a forma, o espaço e o arrojo artístico de cada traço.

Vazios compõem a paisagem, umas vezes a feri-la, outras a compô-la com delicadeza em conjuntos arquitetônicos que por si sós identificam a cidade.

Assim é a Praça dos Três Poderes em Brasília, identificável mesmo que no relance das altitudes temerárias dos aviões.

Olhamos os conjuntos de vidros, concreto e mármores e os confundimos com o Poder.

São apenas monumentos.

Tal ostentação é inútil sem o trabalho solitário do mais modesto servidor disposto a cumprir suas tarefas.

Cruzamo-nos pelos corredores com o prazer de vê-los ocupados por centenas de pessoas que buscam, em outras pessoas, o caminho para resolver suas aflições.

Dos três Poderes da República, esse cenário é exclusivo do Poder Legislativo, com maior frequência na Câmara dos Deputados.

À porta dos plenários das comissões, concentram-se os que pretendem acompanhar os trabalhos, somados aos que ali encontram a melhor oportunidade de abordar um deputado.

O vozerio revela que não estão a passeio. Têm pressa e cada qual considera prioritário o seu assunto.

Assim se sucedem os dias, sem que sejam iguais uns e outros, sem que os rostos sejam os mesmos.

De iguais, temos as expressões atentas dos secretários das comissões, para os quais não há assunto irrelevante, e sobre os quais fica fixada a atenção dos demais servidores, capazes de atender a um imperceptível gesto de mão ou a um olhar.

Aparecida de Moura Andrade e Robson Luiz Fialho Coutinho são partes relevantes dessa musculatura do Poder.

Exercitam a paciência no assessoramento de presidentes de comissões que procuram fazer a mediação dos conflitos doutrinários dos representantes do povo.

Estão entre os rostos anônimos, comuns às grandes decisões.

Vivem a glória do anonimato.

Não são vistos ou citados nas notícias das grandes vitórias de parlamentares ou partidos. Nesses momentos, recolhem-se, discretamente.

Com a leveza de quem tem a alma livre para receber diárias contestações verbais, entregam-nos, por escrito, em partitura de rara sintonia fina, explicações acessíveis aos leigos, com a marca sutil dos que desprezam a arrogância.

Desabafam, talvez, pelo silêncio a que se impõem em sessões tensas.

Parlamentares acham muito antipáticos os qualificados servidores que opõem a lei interna à consecução de seus objetivos, e o que mais impressiona é a postura serena com que estes enfrentam os atropelos que a política impõe ao regimento.

De minha parte, aprendo a cada mandato e fico muito aliviado ao perceber que não era destituída de fundamento minha aflição quanto à ausência de compatibilização de expressões usadas nos regimentos da Câmara e do Senado.

Refiro-me especificamente aos poderes conclusivo e terminativo das comissões da Câmara dos Deputados e ao poder terminativo das comissões do Senado.

A Constituição de 1988 trouxe de volta essa prerrogativa das comissões de concluírem a tramitação de projetos, nos casos determinados, percorrendo o caminho do Plenário somente em grau de recurso.

Mas vejam só. Por entusiasmo com a obra, quase lhes retiro o prazer de percorrer as etapas desse caminho do Poder Legislativo, passo a passo, a extrair de um tema árido o prazer de receber suavemente o doce aroma do conhecimento, que não pode ser encontrado na face externa de nossas suntuosas construções.

Humildemente, tomo para mim o privilégio de dizer aos autores, em nome dos que me sucederão na leitura, muito obrigado.

Deputado Miro Teixeira

Palavra dos autores

Este livro é fruto do desempenho profissional de dois servidores da Câmara dos Deputados que, ao longo de vários anos de exercício profissional no Departamento de Comissões, depararam-se com muitas pessoas que, apesar do interesse, não conseguiam entender e acompanhar satisfatoriamente todos os atos que ocorrem na reunião de uma comissão, e com servidores e assessores inseguros quanto à orientação a ser repassada aos deputados sobre os procedimentos que norteiam o processo de elaboração legislativa.

O processo legislativo é rico em procedimentos, e a ausência de um regulamento que trate de forma detalhada todas as regras regimentais e constitucionais gera grandes dúvidas e multiplicidade de procedimentos pelos secretários executivos das comissões e pelos assessores de lideranças. Junte-se a isso a riqueza da língua portuguesa, que proporciona contrárias formas de interpretação da regra escrita.

A ausência de regras específicas para o funcionamento das comissões gera insegurança para o deputado que atua no âmbito das comissões, bem como para o servidor que auxilia os deputados no exercício das atividades legislativas.

A fim de oferecer diversos esclarecimentos sobre os procedimentos atualmente utilizados pelas comissões e propor algumas padronizações, trazemos este livro, fruto da vivência dos servidores no exercício da atividade de assessoramento legislativo direto nas comissões permanentes e temporárias.

O livro faz algumas referências à Constituição Federal, aos regimentos internos das duas casas legislativas e a algumas leis. A leitura dessas referências não é indispensável, mas enriquece o conhecimento do leitor e auxilia o entendimento sobre o tema.

A leitura do Regimento Interno da Câmara dos Deputados é imprescindível, mas, para os que não estão familiarizados com o tema, pode ser realizada por partes, à medida que os assuntos forem sendo tratados no decorrer do livro. Para facilitar a compreensão do assunto, os temas foram agrupados de acordo com a pertinência, e os respectivos artigos regimentais de maior relevância foram transcritos para facilitar a consulta imediata.

Esta publicação não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas de facilitar a leitura do Regimento Interno e possibilitar melhor entendimento do processo legislativo, principalmente no âmbito das comissões.

O livro também não deve ser utilizado como única fonte de estudos para quem se prepara para concursos públicos, uma vez que traz interpretações e práticas que, em geral, não são aceitas pelas bancas de concursos.

Colocamo-nos à disposição dos leitores por meio do *e-mail* robsonl.coutinho@hotmail.com, para recebimento de críticas e sugestões que possam contribuir para o aperfeiçoamento desta obra e para o enriquecimento do conteúdo apresentado.

1. O papel das comissões no processo legislativo

As comissões são órgãos compostos por um número reduzido de deputados, escolhidos de acordo com a proporcionalidade partidária, que possuem papel relevante no processo legislativo, pois são encarregadas de examinar e apresentar pareceres sobre todas as proposições legislativas que tramitam em cada uma das casas do Congresso Nacional.

Além disso, realizam audiências públicas com entidades da sociedade civil, recebem petições, reclamações e representações contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, convocam ministros de Estado para prestar informações, solicitam depoimentos de autoridades ou cidadãos, apreciam programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, realizam inspeções de natureza contábil, financeira e orçamentária em entidades públicas e exercem fiscalização e controle de atos do Poder Executivo.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), as comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal tiveram suas atribuições ampliadas, passando a ter competência plena para aprovar projetos de lei sem necessidade de manifestação dos respectivos plenários nos casos especificados no regimento interno de cada Casa.

Além de exercerem essas atribuições, as comissões se constituem em espaços nos quais os parlamentares[1] recebem manifestações e opiniões de especialistas e da sociedade civil. É aí que os parlamentares dispõem de mais tempo para discutir assuntos referentes à área temática de cada comissão, diferentemente do Plenário, onde as matérias passam por um processo abreviado de discussão.

De forma bem resumida, o papel de uma comissão pode ser descrito da seguinte maneira: a comissão recebe um projeto de lei e nomeia um relator para elaborar parecer sobre a matéria; o relator elabora o parecer, que é discutido e votado na comissão; o processo se repete para as demais comissões e, ao final, o projeto é encaminhado ao Plenário e, posteriormente, ao Senado Federal para revisão, ou à Presidência da República para sanção, conforme o caso.

1 A rigor, Parlamento é o nome dado ao órgão do Poder Legislativo no sistema parlamentarista de governo, e parlamentares são os representantes eleitos para o Parlamento. Já Congresso Nacional é o nome do órgão do Poder Legislativo no modelo presidencialista de governo e é formado por congressistas ou deputados e senadores. Porém, na prática, o termo "parlamentar" tem sido utilizado no Brasil como sinônimo de deputado ou senador.

Na realidade, porém, esse processo é muito mais complexo do que o descrito aqui. O projeto de lei é um dos mais importantes tipos de proposição, mas não é o único a ser deliberado pelas comissões, conforme será visto neste livro.

Se existem pessoas e entidades interessadas na aprovação de uma proposição, também existem os grupos interessados na rejeição, o que também é legítimo. Nesse caso, a não aprovação ou a demora na apreciação de uma proposição muitas vezes constitui uma decisão política.

Além disso, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) possibilita aos parlamentares formular diversos recursos e estratégias tanto para apressar como para retardar a deliberação sobre uma proposição.

Durante a discussão e a votação, os deputados podem ainda apresentar propostas para alterar o texto em debate, com o objetivo de aperfeiçoar a proposição e adequá-la à vontade da maioria dos membros da comissão.

O conhecimento das regras regimentais relativas ao processo legislativo e ao funcionamento das comissões torna-se fundamental para que se possa acompanhar a tramitação das proposições até sua transformação em diploma legal, bem como para a compreensão de um processo que, apesar de aparentemente caótico, encontra amparo nos preceitos estabelecidos tanto pela CF/1988 como pelo RICD.

1.1 Introdução

A CF/1988 apresenta diversas referências sobre o funcionamento das comissões do Congresso Nacional. Elas são citadas em múltiplos dispositivos do capítulo sobre o Poder Legislativo (arts. 44 a 75) e em outros, tais como: comissão mista para acompanhar ações relativas ao estado de defesa e estado de sítio (art. 140), comissão mista para examinar as matérias orçamentárias (art. 166).

De acordo com Casseb (2008), comissão é um conjunto de parlamentares, formado por reduzido número de integrantes, que pode atuar dentro de um campo temático próprio. As comissões são constituídas para examinar projetos, dentro das respectivas áreas de competência, e para exercer funções de fiscalização e de controle. Podem funcionar por prazo determinado ou durante toda a legislatura.

Para Coelho (2007), a atribuição às comissões de competência para discutir e votar projetos de lei é um processo de delegação interna que busca simplificar o exame das matérias e desafogar a pauta do Congresso Nacional.

Nesse sentido, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, antes da deliberação pelo Plenário, as matérias legislativas devem ser analisadas pelas comissões competentes, as quais estudam o assunto e aprovam um parecer. As comissões podem apresentar emendas, alterando partes ou todo o texto original da proposição, ou, ainda, propor a rejeição da matéria. Os pareceres das comissões servem de base para a discussão e para a votação da matéria pelo Plenário.

Muitas vezes, as proposições são analisadas pelas comissões, dispensada a competência do Plenário. Nesses casos, as matérias são deliberadas somente pelas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e seguem para a sanção presidencial.

Portanto, as comissões são fundamentais para o funcionamento do Congresso Nacional, em razão da especialização desses órgãos técnicos, da complexidade das matérias e da grande quantidade de proposições em tramitação.

Em geral, são classificadas em permanentes e temporárias. No entanto, existem diversas outras possibilidades de classificação das comissões. Casseb (2008) apresenta as seguintes modalidades:

- Quanto à duração:
  - » comissões permanentes: sem prazo fixo de duração;
  - » comissões temporárias: com prazo determinado de duração, estendem-se, no máximo, por uma legislatura.
- Quanto à natureza da atividade:
  - » comissões legislativas: atuam no processo legislativo;
  - » comissões de fiscalização: exercem fiscalização e controle da administração pública. Ex.: comissões parlamentares de inquérito;
  - » comissões híbridas: atuam no processo legislativo e exercem função de fiscalização e controle da administração pública. Ex.: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC);
  - » comissões de representação: representam as casas legislativas em situações específicas. Ex.: comissões externas, Comissão Representativa do Congresso Nacional;
  - » comissões meramente administrativas: tratam da administração interna das casas legislativas. Ex.: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.
- Quanto à composição:
  - » comissões unicamerais: formadas por parlamentares de apenas uma das casas legislativas;
  - » comissões mistas: integradas por membros de ambas as casas legislativas.
- Quanto ao âmbito de atuação:
  - » comissões internas: atuam exclusivamente no recinto da respectiva casa legislativa;
  - » comissões externas: sua atuação não se restringe ao âmbito da casa legislativa à qual pertence. Ex.: comissões parlamentares de inquérito.
- Quanto à previsão no ordenamento jurídico:
  - » comissões constitucionais: previstas na CF/1988. Ex.: Comissão Representativa do Congresso Nacional, CMO;
  - » comissões regimentais: previstas somente no RICD;
  - » comissões legais: criadas por lei. Ex.: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, criada pela Lei nº 9.140/1995, com o objetivo de promover a busca de informações e a construção de instrumentos que

permitam a elucidação de violações contra os direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar brasileira, proceder ao reconhecimento e reparação de pessoas mortas ou desaparecidas e promover a localização, identificação e devolução dos seus restos mortais aos familiares.

1.2 Congresso Nacional

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. As regras gerais quanto à organização do Poder Legislativo, às atribuições das casas do Congresso Nacional e ao processo legislativo encontram-se nos arts. 44 a 75 da CF/1988.

De acordo com Silva (2009), as atribuições do Congresso Nacional podem ser classificadas em cinco grupos:

- atribuições legislativas: elaborar leis sobre matérias de competência da União, com a sanção do presidente da República;
- atribuições meramente deliberativas: praticar atos e sustar atos, resoluções e autorizações por meio de decretos legislativos ou resoluções, sem a participação do presidente da República;
- atribuições de fiscalização e controle: exercer fiscalização e controle por meio de vários mecanismos, tais como requerimentos de informação, comissões parlamentares de inquérito, fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, tomada de contas, controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) e da CMO, etc.;
- atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade: julgar crimes cometidos por presidente da República, ministros de Estado e outras autoridades públicas;
- atribuições constituintes: elaborar emendas à Constituição.

A Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, eleitos para mandato de quatro anos pelo sistema proporcional. O Senado Federal é composto por representantes dos estados e do Distrito Federal, eleitos para mandato de oito anos pelo sistema majoritário.

No sistema majoritário, são eleitos os candidatos com maior número de votos válidos (excluídos os brancos e os nulos). Já no sistema proporcional, nem sempre os candidatos mais votados são eleitos, uma vez que as vagas são distribuídas aos partidos de acordo com o total de votos obtidos pela legenda partidária. As vagas assim obtidas são então distribuídas aos candidatos de cada partido, pela ordem dos mais votados para os menos votados.

Cada estado e o Distrito Federal elegem entre 8 e 70 deputados federais, de acordo com a proporção populacional, totalizando 513 deputados. No caso do Senado Federal, cada estado e o Distrito Federal elegem 3 representantes, totalizando 81 senadores.

De acordo com a CF/1988, uma lei complementar deve estabelecer o número total de deputados e a representação de cada estado e do Distrito Federal. A Lei Complementar nº 78/1993 estabelece que o número total de deputados não deve ultrapassar 513. Os cálculos relativos à representação de cada estado e do Distrito Federal devem ser feitos no ano anterior às eleições a partir de informações fornecidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Cada território federal tem direito a eleger quatro representantes, porém atualmente não existem territórios federais.

De acordo com o sítio da Câmara dos Deputados na internet, o Poder Legislativo desempenha três funções primordiais para a consolidação da democracia: representar o povo brasileiro, legislar sobre assuntos de interesse nacional e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

A CF/1988 estabelece competências a serem exercidas pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e pelo Congresso Nacional. Enquanto a Constituição define princípios e regras gerais, coube aos respectivos regimentos definir regras específicas e procedimentos relativos à organização e ao funcionamento de cada uma das casas do Congresso Nacional. Por essa razão existem três regimentos:

- Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD);
- Regimento Interno do Senado Federal (RISF); e
- Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN).

1.2.1 Comissão Diretora

A Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Congresso Nacional possuem mesas diretoras ou comissões diretoras responsáveis pela direção dos trabalhos legislativos e pelos serviços administrativos da respectiva Casa.

Cada Mesa Diretora é composta por presidência e secretaria. A presidência é composta por presidente, 1º vice-presidente e 2º vice-presidente. Já a secretaria é composta por 1º secretário, 2º secretário, 3º secretário e 4º secretário (art. 14 do RICD e art. 46 do RISF).

Existem também quatro suplentes de secretário, que não são membros efetivos da Comissão Diretora, mas possuem a função de substituir os membros da Mesa em sessão, entre outras atribuições previstas no art. 19-A do RICD (art. 46 do RISF). São denominados 1º suplente, 2º suplente, 3º suplente e 4º suplente de secretário, de acordo com a ordem decrescente de votos obtidos na eleição.

> CF/1988
> Art. 57. [...]
> § 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.
> § 5º A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente,

> pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.
> [...]

Os membros da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são eleitos por seus pares para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. De acordo com o § 1º do art. 5º, não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas.

Em 14/7/2016 o deputado Rodrigo Maia foi eleito para o cargo de presidente da Câmara dos Deputados para um mandato tampão de pouco mais de seis meses após o presidente anterior, deputado Eduardo Cunha, ter renunciado ao cargo.

Considerando-se que o deputado Rodrigo Maia não cumpriu um mandato de dois anos e que ele foi eleito em pleito extraordinário e suplementar, entendeu-se que ele poderia ser eleito para o mesmo cargo em 2017. Esse é o resumo do parecer do relator à Consulta nº 18/2016 feita à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e ainda não apreciado pela comissão.

As eleições para os membros da Comissão Diretora e respectivos suplentes são realizadas em votação secreta nas sessões preparatórias que ocorrem no início do primeiro e do terceiro ano de cada legislatura. A eleição da primeira Mesa da legislatura ocorre no dia 1º de fevereiro, logo após a posse dos deputados. Já a eleição da segunda Mesa da legislatura ocorre antes do dia 2 de fevereiro do terceiro ano da legislatura.

Na composição da Mesa, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participem da Câmara dos Deputados (art. 8º). O maior partido/bloco parlamentar tem o direito de escolher o primeiro cargo, a segunda maior bancada pode escolher o segundo cargo e assim sucessivamente. A distribuição dos cargos ocorre por meio de acordo entre as bancadas, levando-se em consideração o princípio da proporcionalidade partidária. Não havendo acordo, a escolha de cada cargo dar-se-á da maior para a menor representação, sempre se assegurando a participação de um membro da Minoria na Mesa.

A formação de bloco parlamentar deve ser comunicada à Mesa até o dia 1º de fevereiro do primeiro e do terceiro ano da legislatura (art. 12, § 10) para que possa concorrer aos cargos da Comissão Diretora.

Após a distribuição dos cargos às respectivas bancadas, o líder de cada partido apresenta à Mesa a indicação do candidato oficial do partido. Entretanto, são admitidas candidaturas avulsas desde que oriundas das mesmas bancadas ou blocos parlamentares aos quais caibam os cargos pela distribuição proporcional. Em relação ao cargo de presidente, é possível a candidatura avulsa de deputado de qualquer partido (QO nº 374/2009).

Os sete membros da Comissão Diretora não podem ocupar cargo de líder ou vice-líder, nem participar de comissão permanente, especial ou de inquérito (art. 14, § 5º). As exceções são a Comissão Especial para Reforma do Regimento Interno (seção 2.3.5), da qual deve fazer parte um membro da Mesa (art. 126), e as comissões externas.

Em caso de mudança de legenda partidária, o membro da Mesa perde o cargo que ocupa, procedendo-se à nova eleição se a vaga ocorrer até o dia 30 de novembro do segundo ano de mandato da Mesa.

As principais atribuições, prerrogativas e competências dos membros da Comissão Diretora são as seguintes: o presidente é o representante da Câmara, quando esta se pronuncia coletivamente, e o supervisor dos seus trabalhos e da sua ordem (art. 16); é responsável por convocar, presidir e manter a ordem das sessões, conceder a palavra aos deputados, decidir as questões de ordem e reclamações, anunciar o resultado das votações, designar os membros e distribuir matérias para as comissões, dar posse aos deputados, promulgar resoluções da Câmara, deliberar *ad referendum* da Mesa, cumprir e fazer cumprir o RICD (art. 17).

Durante a sessão, havendo necessidade de o presidente se ausentar, será substituído sucessivamente pelos vice-presidentes, secretários e suplentes ou ainda pelo deputado mais idoso dentre os de maior número de legislaturas (art. 18, § 2º).

Aos vice-presidentes, além das atribuições regimentais, compete:

- 1º e 2º vice-presidentes: substituir o presidente em suas ausências ou impedimentos, de acordo com a numeração ordinal (art. 18);
- 1º vice-presidente: elaborar pareceres sobre requerimentos de informações e projetos de resolução;
- 2º vice-presidente: examinar pedidos de ressarcimento de despesa médica dos deputados e fomentar a interação institucional entre a Câmara dos Deputados e os órgãos do Poder Legislativo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com vistas a desenvolver sistematicamente a ação legislativa.

Compete aos secretários receber convites, representações, petições e memoriais dirigidos à Câmara e receber e fazer a correspondência oficial da Casa, exceto a das comissões. Os secretários possuem ainda as seguintes atribuições:

- 1º secretário: superintender os serviços administrativos da Câmara dos Deputados; encaminhar indicações e requerimentos de informação a ministros de Estado ou a qualquer titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República; interpretar e fazer observar o ordenamento jurídico de pessoal e dos serviços administrativos da Câmara; ratificar despesas da Câmara dos Deputados; credenciar assessores parlamentares de órgãos e entidades da administração federal, entidades de classe e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil, profissionais da imprensa e firmas prestadoras de serviços;
- 2º secretário: gerir passaportes diplomáticos a serem utilizados por deputados e servidores em viagem de missão oficial; gerir estágios oferecidos pela Câmara dos Deputados; conceder o prêmio Dr. Pinotti, em reconhecimento aos serviços prestados por entidades em prol da saúde da mulher, e a Medalha do Mérito Legislativo, condecoração oferecida a autoridades, personalidades, instituições, campanhas, programas ou movimentos

de cunho social, civil ou militar, nacionais ou estrangeiros, que tenham prestado serviços relevantes ao Poder Legislativo ou ao Brasil;

- 3º secretário: autorizar o reembolso das despesas com passagens aéreas; examinar requerimentos de licença e justificativa de faltas;
- 4º secretário: supervisionar o sistema habitacional da Câmara dos Deputados; distribuir as unidades residenciais aos deputados e conceder auxílio-moradia aos deputados que não residam em imóveis funcionais.

Aos suplentes de secretários compete: tomar parte nas reuniões da Mesa e substituir os secretários, em suas faltas; funcionar como relatores nos assuntos que envolvam matérias não reservadas especificamente a outros membros da Mesa; representar a Câmara dos Deputados, quando se verificar a impossibilidade de os secretários o fazerem, em solenidades e eventos que ofereçam subsídios para aprimoramento do processo legislativo, mediante designação da presidência; integrar, sempre que possível, a juízo do presidente, as comissões externas e as comissões especiais, nomeadas na forma do art. 17, inciso I, alínea *m*; e integrar grupos de trabalho designados pela presidência para desempenhar atividades de aperfeiçoamento do processo legislativo e administrativo (art. 19-A).

A Resolução nº 1/2006-CN, que dispõe sobre a CMO e também sobre a tramitação de matérias orçamentárias, ao tratar do projeto de lei orçamentária anual, definiu que, além dos deputados, senadores, bancadas estaduais e comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as mesas diretoras de ambas as Casas também podem apresentar emendas ao projeto.

1.2.2 Comissão Diretora do Congresso Nacional

A Mesa do Congresso Nacional não é eleita, mas composta de forma alternada por representantes das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de acordo com o quadro 1.

Quadro 1 – Composição das mesas diretoras

Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Mesa Diretora do Senado Federal	Mesa Diretora do Congresso Nacional
Presidente	Presidente ➔	Presidente (SF)
1º vice-presidente ➔	1º vice-presidente	1º vice-presidente (CD)
2º vice-presidente	2º vice-presidente ➔	2º vice-presidente (SF)
1º secretário ➔	1º secretário	1º secretário (CD)
2º secretário	2º secretário ➔	2º secretário (SF)
3º secretário ➔	3º secretário	3º secretário (CD)
4º secretário	4º secretário ➔	4º secretário (SF)

Fonte: Arts. 57, § 5º, da CF/1988, 14 do RICD e 46 do RISF.

A Comissão Diretora ou Mesa Diretora do Congresso Nacional reúne-se para presidir sessões conjuntas, nos termos do art. 1º do RCCN, que se destinam a:

- inaugurar sessão legislativa;
- dar posse ao presidente e ao vice-presidente da República;
- promulgar emendas à Constituição;
- discutir e votar o orçamento da União;
- deliberar sobre matéria vetada;
- delegar ao presidente da República poderes para legislar;
- elaborar ou reformar o Regimento Comum;
- atender aos demais casos previstos na Constituição e no Regimento Comum.

1.2.3 Comissão Representativa do Congresso Nacional

De acordo com a CF/1988, na última sessão ordinária do período legislativo, será eleita comissão representativa do Congresso Nacional (CRCN) que atuará durante o recesso parlamentar.

A Resolução nº 3/1990-CN estabelece que a CRCN será integrada por sete senadores, dezesseis deputados e igual número de suplentes, eleitos pelas respectivas Casas, respeitando-se o princípio da proporcionalidade partidária.

O mandato de cada CRCN vai de 18 a 31 de julho ou de 23 de dezembro a 1º de fevereiro, coincidente com os períodos de recesso parlamentar. O mandato da comissão não é suspenso quando o Congresso Nacional é convocado extraordinariamente, porém, a comissão não atua nos dias das sessões preparatórias destinadas à posse dos parlamentares eleitos e à eleição das mesas diretoras.

A presidência da comissão será exercida por membro da Mesa do Senado Federal e a vice-presidência será exercida por membro da Mesa da Câmara dos Deputados.

Compete à CRCN zelar pelas prerrogativas do Congresso Nacional, de suas Casas e de seus membros, executando ações de caráter urgente que não possam aguardar o início do período legislativo seguinte, como, por exemplo: autorizar o presidente e o vice-presidente da República a se ausentarem do país; deliberar sobre projeto de lei relativo a créditos adicionais solicitados pelo presidente da República; conceder licença a senador ou a deputado; etc.

A comissão reunir-se-á com a presença mínima de um terço de sua composição em cada Casa do Congresso Nacional, e as deliberações serão tomadas por maioria simples, presente a maioria absoluta dos senadores e deputados que integram a comissão. Os votos dos deputados e dos senadores serão computados separadamente, iniciando-se a votação pela representação da Câmara dos Deputados, sendo considerada aprovada a matéria que obtiver decisão favorável de ambas as Casas.

1.3 Regimento Interno e regulamento interno das comissões

O RICD é uma norma administrativa interna, com eficácia de lei ordinária, que apresenta definições, regras e procedimentos relativos ao processo legislativo e ao funcionamento da Câmara dos Deputados, de acordo com a CF/1988.

Para Coelho (2007), regimento interno é um ato normativo que busca disciplinar a composição, organização, competências, atribuições, funcionamento e formas de votação dos órgãos legislativos. Em relação à Constituição, o regimento interno disciplina as matérias indicadas pela Carta Magna, em especial os temas que dizem respeito ao funcionamento interno das casas legislativas.

Aprovado pela Resolução nº 17/1989 e publicado cerca de um ano após a aprovação da CF/1988, o RICD encontra-se em sua 18ª edição impressa, que pode ser consultada por meio da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados (http://bd.camara.leg.br/bd/).

O RICD é atualizado a partir da publicação de resoluções da Câmara dos Deputados. Por exemplo, em 1995 foi editada a Resolução nº 80/1995, que criou a Comissão de Direitos Humanos. Em 2006 foi aprovada a Resolução nº 45/2006, que modificou os arts. 7º e 188 para estabelecer a obrigatoriedade de votação pelo sistema eletrônico para escolha dos membros da Mesa Diretora e demais eleições realizadas pelo Plenário.

Vale citar ainda que em dezembro de 2014 encontravam-se em tramitação trinta projetos de resolução da Câmara dos Deputados, dos quais catorze tinham por objetivo realizar alterações no RICD.

O RICD também pode receber complementações referentes a procedimentos administrativos, emitidos por meio de atos da Mesa. Por exemplo, o Ato da Mesa nº 1/2007 dispõe sobre o número de membros das comissões permanentes e a respectiva representação numérica das bancadas para o ano de 2007.

As atualizações e complementações aprovadas e em vigor, além de outras normas relacionadas ao RICD, encontram-se reunidas na publicação denominada *Normas Conexas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados*.

1.3.1 Regulamento interno das comissões

A Resolução nº 17/1989, que aprovou o RICD, estabeleceu, em seu art. 2º, que, no prazo de um ano da promulgação do Regimento Interno, seria elaborado pela Mesa Diretora e enviado para o Plenário um projeto de regulamento interno das comissões com o objetivo de ajustar o funcionamento das comissões às diretrizes do regimento.

O próprio RICD prevê, nos termos do art. 15, XI, como uma das atribuições da Mesa, a elaboração do projeto de regulamento interno das comissões.

Decorridos mais de 25 anos da promulgação do RICD, o regulamento interno das comissões não foi elaborado, e diversos dispositivos referentes ao funcionamento das comissões ainda são objeto de dúvidas e questionamentos.

Para resolver os conflitos de interpretação, as comissões se utilizam de procedimentos do Plenário, de decisões em questões de ordem, publicação de súmulas e definição de procedimentos específicos.

As súmulas e procedimentos são criados com base no que estabelece o art. 51, que possibilita às comissões a criação de regras para a organização e o bom andamento dos trabalhos.

> Art. 51. As comissões permanentes poderão estabelecer regras e condições específicas para a organização e o bom andamento dos seus trabalhos, observadas as normas fixadas neste regimento e no regulamento das comissões, bem como ter relatores e relatores substitutos previamente designados por assuntos.

Algumas comissões criaram regras para divulgação da pauta, recebimento de requerimentos, retirada de proposição da pauta, etc.

Por exemplo, algumas comissões estabeleceram que determinados requerimentos de procedimentos só serão aceitos nos quinze minutos iniciais da reunião. Apesar de ser medida de ordem prática, o deputado pode argumentar que essa regra restringe o direito do parlamentar de apresentar requerimentos até o momento em que a matéria é anunciada, garantido expressamente no art. 101, I, *a*.

> Art. 101. Ressalvadas as hipóteses enumeradas na alínea *a* do inciso I deste artigo, a apresentação de proposição será feita por meio do sistema eletrônico de autenticação de documentos, na forma e nos locais determinados por ato da Mesa, ou:
> I – em plenário ou perante comissão, quando se tratar de matéria constante da ordem do dia:
> a) no momento em que a matéria respectiva for anunciada, para os requerimentos que digam respeito a:
> 1. retirada de proposição constante da ordem do dia, com pareceres favoráveis, ainda que pendente do pronunciamento de outra comissão de mérito;
> 2. discussão de uma proposição por partes; dispensa, adiamento ou encerramento de discussão;
> 3. adiamento de votação; votação por determinado processo; votação em globo ou parcelada;
> 4. destaque de dispositivo ou emenda para aprovação, rejeição, votação em separado ou constituição de proposição autônoma;
> 5. dispensa de publicação da redação final, ou do avulso da redação final já publicada no *Diário da Câmara dos Deputados*, para imediata deliberação do Plenário;
> [...]

Por outro lado, há outras medidas que parecem acertadas e não conflitantes com os dispositivos regimentais, como, por exemplo, recomendações aos relatores sobre assuntos de mérito da alçada da comissão e definição de número máximo de ausências do relator de determinada matéria a reuniões destinadas a sua discussão, para que se possa penalizá-lo com a substituição na função.

De qualquer forma, a ausência de um regulamento tem feito com que, às vezes, as comissões decidam de forma conflitante questões que deveriam ser uniformes em todas as comissões permanentes e temporárias.

Em 2011, a QO nº 79/2011 foi apresentada em grau de recurso ao presidente da Câmara, com questionamento à não aceitação de requerimentos de adiamentos de discussão e votação entregues após os quinze minutos iniciais da reunião da comissão.

O presidente não anulou a votação da matéria em respeito ao princípio da boa-fé e da segurança jurídica, alegando que não iria interferir no trabalho da comissão, uma vez que se tratava de parecer conclusivo aprovado por votação nominal. Porém, disse que a norma interna da comissão conflitava com as regras regimentais, ao menos em relação à matéria sujeita a tramitação conclusiva, e recomendou aos colegiados a revisão das normas dissonantes com o RICD.

Por fim, o presidente disse que o art. 51 permite inovações no âmbito desses colegiados, mas deve-se "assegurar que não se desenvolvam procedimentos absolutamente díspares entre os diversos órgãos da Casa".

O art. 51 também pode ser lido de modo a diferenciar a atuação das comissões em relação ao Plenário. Assim, as comissões poderiam estabelecer, de forma conjunta, regras e procedimentos para a organização dos trabalhos até a aprovação do regulamento próprio. Trata-se de uma visão das comissões como um conjunto de órgãos que devem trabalhar de forma harmônica e integrada, em contraponto ao entendimento de que cada comissão pode criar suas próprias regras.

1.4 Processo legislativo

O processo legislativo compreende as regras e os processos que envolvem o ato de produzir leis no âmbito do Poder Legislativo. As normas disciplinadoras da formação de leis estão na CF/1988 e nos regimentos internos das casas legislativas.

A CF/1988 apresenta as regras gerais e os princípios que norteiam o processo legislativo brasileiro. Pacheco (2013) destaca a competência do presidente da República para a iniciativa legislativa e a exclusividade na proposição de leis sobre algumas matérias específicas, a exemplo da medida provisória. Já Horta (1999) assevera que a constitucionalização de algumas das normas regimentais acentua a importância das regras indispensáveis à eficácia da elaboração legislativa.

Aos regimentos internos coube o detalhamento das regras que norteiam o processo legislativo. Para Silva (2000), os regimentos são a principal fonte do direito parlamentar, pois disciplinam o processo legislativo em cada Casa desde a iniciativa, passando pelas discussões e votações até a redação final das matérias.

De acordo com Coelho (2007), processo é um conjunto de atos ligados entre si, voltados para a consecução de determinada finalidade, ou seja, organizados por meio de procedimentos que se materializam no caso concreto. Já processo legislativo compreende a elaboração de normas legais, previstas na CF/1988, por meio de atos que variam de acordo com a espécie legislativa a ser elaborada.

Nessa mesma linha, Paulo e Alexandrino (2005) denominam processo legislativo o conjunto de atos praticados pelos órgãos competentes para a produção de leis e de outras espécies normativas previstas na CF/1988. Entre esses atos, podem ser citados: iniciativa, emenda, votação, sanção, veto, promulgação e publicação.

Para Silva (2009), processo legislativo é o conjunto de atos (iniciativa, emenda, discussão, votação) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis, resoluções e decretos legislativos. Já procedimento legislativo é o modo pelo qual os atos do processo legislativo se realizam e diz respeito ao andamento da matéria nas casas legislativas.

O art. 59 da CF/1988 trata da abrangência do processo legislativo nos seguintes termos:

> CF/1988
> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
> I – emendas à Constituição;
> II – leis complementares;
> III – leis ordinárias;
> IV – leis delegadas;
> V – medidas provisórias;
> VI – decretos legislativos;
> VII – resoluções.

A seguir serão apresentadas algumas informações sobre as espécies normativas objeto do processo legislativo. Maiores detalhes sobre os procedimentos adotados para a elaboração dessas normas serão vistos nos demais capítulos deste livro.

1.4.1 Emenda constitucional

Emenda constitucional é uma alteração (acréscimo, supressão ou modificação) do texto constitucional em vigor. Ela ocorre por meio de proposta de emenda à Constituição (PEC) aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

As regras que possibilitam alterar a Constituição estão previstas no próprio texto constitucional. De acordo com o art. 60, a Constituição pode ser emendada mediante proposta apresentada por: a) no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados (171 deputados) ou do Senado Federal (27 senadores); b) presidente da República; c) mais da metade das assembleias legislativas das unidades da federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Na Câmara dos Deputados, cada PEC é analisada inicialmente pela CCJC, quanto à admissibilidade, e posteriormente encaminhada para comissão especial criada especificamente para apreciá-la, com prazo de quarenta sessões para emitir parecer.

No Senado Federal, a PEC recebe parecer da CCJ e depois segue para análise do Plenário. Não há criação de comissão especial.

Na Câmara, após ser aprovada na comissão especial, a PEC segue para o Plenário, onde é submetida a dois turnos de discussão e votação. Caso seja aprovada pelo Plenário nos dois turnos, segue para o Senado Federal.

As PECs são aprovadas por maioria simples na comissão especial, mas precisam de três quintos dos votos dos parlamentares em plenário para serem aprovadas, em dois turnos de discussão e votação em cada Casa (308 votos na Câmara dos Deputados e 49 votos no Senado Federal).

Depois de aprovada nas duas Casas, a emenda à Constituição é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sessão conjunta. Outras informações sobre a tramitação de uma PEC podem ser obtidas na seção 6.1.

1.4.2 Lei complementar

É uma espécie normativa prevista em diversos artigos da CF/1988 e que tem por objetivo regulamentar dispositivo constitucional. De acordo com o art. 69 da CF/1988, lei complementar deve ser aprovada por maioria absoluta de votos. Em função desse dispositivo, a votação de projeto de lei complementar ocorre por meio do processo nominal.

O Senado Federal aprecia as leis complementares em turno único de discussão e votação, ao passo que o RICD estabelece a necessidade de dois turnos de discussão e votação na Câmara dos Deputados.

> Art. 148. As proposições em tramitação na Câmara são subordinadas, na sua apreciação, a turno único**,** excetuadas as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os demais casos expressos neste regimento.
> [...]
> Art. 183. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.
> § 1º Os projetos de leis complementares à Constituição somente serão aprovados se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara, observadas, na sua tramitação, as demais normas regimentais para discussão e votação.
> [...]

Para agilizar a tramitação dos projetos de lei complementar, a Câmara dos Deputados tem suprimido o segundo turno de discussão e votação, com a aprovação pelo Plenário de requerimento de urgência, uma vez que "urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais" (art. 152 do RICD). Esse entendimento foi confirmado na resposta à QO nº 443/2009.

Só pode ser criada lei complementar quando assim expressamente previsto na Constituição Federal. Exemplos:

> CF/1988
> Art. 59. [...]

> *Parágrafo único.* Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.
> [...]
> Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:
> [...]
> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
> [...]
> VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.
> [...]
> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

1.4.3 Lei ordinária

O campo de abrangência da lei ordinária é residual, ou seja, projeto de lei pode dispor sobre todas as matérias que não sejam reservadas a PEC, a lei complementar, a decreto legislativo e a resolução (arts. 49, 51 e 52 da CF/1988).

As leis ordinárias são aprovadas por maioria simples, em turno único de discussão e votação em cada uma das Casas.

Importante salientar que não existe hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, mas uma espécie de reserva de matérias ou determinação constitucional para elaboração das leis complementares.

1.4.4 Lei delegada

Lei delegada é norma elaborada pelo presidente da República, a partir de solicitação feita por ele ao Congresso Nacional. Trata-se de uma delegação temporária e limitada. Caso concorde com o pedido, o Congresso deverá elaborar uma resolução que definirá o conteúdo e os termos da delegação.

Um exemplo de delegação é a Resolução nº 1/1992 do Congresso Nacional, que delega ao presidente da República poderes para legislar sobre revisão e instituição de gratificações de atividade dos servidores do Poder Executivo, civis e militares, com o fim específico de assegurar a isonomia prevista no § 1º do art. 39 da CF/1988 (Lei Delegada nº 13/1992).

O art. 68 da Constituição estabelece as matérias que não podem ser objeto de delegação. São elas:

- matérias privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
- matérias objeto de lei complementar;
- legislação sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, carreira e garantia de seus membros;
- legislação sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Existem dois tipos de delegação: típica e atípica. Na delegação típica, o Congresso Nacional elabora uma resolução, definindo o conteúdo e os termos da delegação. O presidente da República elabora e promulga a lei.

Na delegação atípica, prevista no § 3º do art. 68 da CF/1988, a resolução que autoriza a delegação da norma determina que o presidente da República envie o projeto para apreciação pelo Congresso Nacional, que poderá aprová-lo ou rejeitá-lo, sem possibilidade de apresentação de emendas.

Historicamente esse instrumento é pouco utilizado pelos presidentes da República, que preferem utilizar a medida provisória e a solicitação de urgência constitucional para edição de leis que precisam gerar efeitos de forma mais rápida.

1.4.5 Medida provisória

Em caso de relevância e urgência, o presidente da República poderá editar medida provisória (MPV), com força de lei, devendo submetê-la de imediato ao Congresso Nacional.

Silva (2009) entende que as MPVs não deveriam constar da enumeração do art. 59 da CF/1988 como objeto do processo legislativo porque sua formação não se dá por processo legislativo, uma vez que são editadas pelo presidente da República. Porém, o presidente tem participação na elaboração de várias espécies normativas por meio da iniciativa, da sanção ou do veto. Além disso, as medidas provisórias, apesar de possuírem vigência imediata, são submetidas à apreciação do Congresso Nacional.

As MPVs possuem vigência imediata por 60 dias a partir da sua publicação. Caso a MPV não seja votada dentro do prazo, terá sua vigência automaticamente prorrogada por 60 dias e, caso não seja votada pelo Congresso Nacional em até 120 dias, perde sua eficácia.

Ressalte-se ainda que as MPVs perdem sua qualificação legal no prazo de 120 dias por qualquer uma das 4 situações: a) inadmissibilidade; b) conversão em lei; c) rejeição; e d) perda de eficácia por decurso de prazo.

São exemplos de MPVs:

- MPV nº 652/2014, que cria o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional;
- MPV nº 646/2014, que altera a Lei nº 9.503/1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.

De acordo com reportagem realizada em 2014 pelo sítio eletrônico do jornal *Estado de Minas* (www.em.com.br), pelo menos uma medida provisória é publicada por semana pelo governo federal. Em média, são editadas cerca de 50 medidas provisórias a cada ano, o que torna o Poder Executivo responsável pela iniciativa da maior parte das leis aprovadas no país. Em 2015 foram editadas 43 medidas provisórias, em 2016, 56 medidas e em 2017, 51. Até março de 2018 haviam sido editadas 825 medidas provisórias. Outras informações sobre medidas provisórias encontram-se na seção 6.9.

1.4.6 Decreto legislativo

Os decretos legislativos destinam-se a regular, com efeito de lei ordinária, matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, previstas no art. 49 da CF/1988. Os decretos legislativos e as resoluções não estão sujeitos à sanção e ao veto presidencial.

> CF/1988
> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
> I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
> II – autorizar o presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
> III – autorizar o presidente e o vice-presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
> IV – aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
> V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
> VI – mudar temporariamente sua sede;
> VII – fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
> VIII – fixar os subsídios do presidente e do vice-presidente da República e dos ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
> IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
> X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
> XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
> XII – apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;
> XIII – escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;
> XIV – aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;
> XV – autorizar referendo e convocar plebiscito;
> XVI – autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;
> XVII – aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Silva (2009) esclarece que os decretos legislativos podem ser iniciados na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, por proposta de deputado, senador ou de suas comissões. O processo de sua formação não difere do processo de formação das leis ordinárias, com exceção da sanção e do veto, pois não são

submetidos ao presidente da República, uma vez que regulam matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo.

Exemplos:

- Decreto Legislativo nº 274/2014, que escolhe o senhor Vital do Rêgo Filho para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União, nos termos do inciso II do § 2º do art. 73 da Constituição Federal, e do inciso II do art. 105 da Lei nº 8.443/1992;
- Decreto Legislativo nº 275/2014, que aprova o texto do acordo sobre serviços aéreos entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República do Quênia;
- Decreto Legislativo nº 276/2014, que fixa o subsídio para os membros do Congresso Nacional e dá outras providências.

Um exemplo interessante de decreto legislativo é o caso das outorgas e renovações de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens (concessão de rádio e TV). Esse tipo de matéria tem início com uma mensagem do Poder Executivo, propondo a renovação ou a outorga da concessão. A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) aprecia a mensagem por meio de proposição denominada TVR e apresenta projeto de decreto legislativo (PDC), de sua autoria, que é deliberado pela CCJC, de forma conclusiva, ou seja, sem passar pelo Plenário da Casa. O processo de deliberação, embora conclusivo, ocorre nos termos dos arts. 64 e 223 da CF/1988, nos mesmos prazos dos projetos urgentes, de acordo com o Parecer nº 9/1990 da CCJC.

> CF/1988
> Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores terão início na Câmara dos Deputados.
> § 1º O presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.
> § 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.
> § 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.
> § 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.
> [...]
> Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

> § 1º O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.
> § 2º A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.
> § 3º O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.
> § 4º O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.
> § 5º O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

1.4.7 Resolução

As resoluções destinam-se a regular matéria de caráter político, processual, legislativo ou administrativo de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

No caso da Câmara dos Deputados, os temas típicos das resoluções são apresentados no art. 109 do RICD.

> Art. 109. Destinam-se os projetos:
> [...]
> III – de resolução a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos como:
> a) perda de mandato de deputado;
> b) criação de comissão parlamentar de inquérito;
> c) conclusões de comissão parlamentar de inquérito;
> d) conclusões de comissão permanente sobre proposta de fiscalização e controle;
> e) conclusões sobre as petições, representações ou reclamações da sociedade civil;
> f) matéria de natureza regimental;
> g) assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos.
> [...]

As competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal encontram-se respectivamente nos arts. 51 e 52 da CF/1988.

> CF/1988
> Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:
> I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o presidente e o vice-presidente da República e os ministros de Estado;
> II – proceder à tomada de contas do presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
> III – elaborar seu regimento interno;

> IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
> V – eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

De acordo com Silva (2009), as resoluções visam a regulamentar matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as Casas do Congresso Nacional, em conjunto ou de cada uma delas em particular. Na verdade, os assuntos de interesse interno encontram-se somente nos incisos III e IV do art. 51.

As resoluções são promulgadas pelo presidente da respectiva Casa (art. 17, VI, *m*, do RICD), sem participação da outra casa legislativa e sem sanção presidencial. Se a matéria tratar de assunto de interesse das duas Casas, a resolução será promulgada pelo presidente do Congresso Nacional.

Exemplos:

- Resolução da Câmara dos Deputados nº 51/2014, que institui o Prêmio Nelson Mandela de Ensino da História da África e das Relações Étnico-Raciais;
- Resolução da Câmara dos Deputados nº 54/2014, que altera o inciso XIX e acrescenta o inciso XXII ao art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para desmembrar as competências da atual Comissão de Turismo e Desporto, e dá outras providências.

1.4.8 Tipos de processo legislativo

O processo de elaboração das diversas normas é diferente para cada uma das espécies legislativas previstas na CF/1988. De acordo com os ritos e os prazos, para Paulo e Alexandrino (2005), o processo legislativo pode ser:

- ordinário: destina-se à elaboração de leis ordinárias e leis complementares e não apresenta prazos rígidos para conclusão do processo;
- sumário: segue as mesmas fases do processo ordinário, porém apresenta prazos rígidos para que o Congresso Nacional delibere. Exemplo: projetos de iniciativa do presidente da República com solicitação de urgência;
- especial: foge à regra geral para elaboração de leis ordinárias. São exemplos os processos de elaboração de emendas constitucionais, projetos de código, leis delegadas, leis orçamentárias, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

De acordo com Carneiro, Santos e Netto (2013), o Congresso Nacional e o processo legislativo federal são disciplinados pelas seguintes normas: Constituição Federal, Regimento Comum do Congresso Nacional, Regimento Interno do Senado Federal e Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

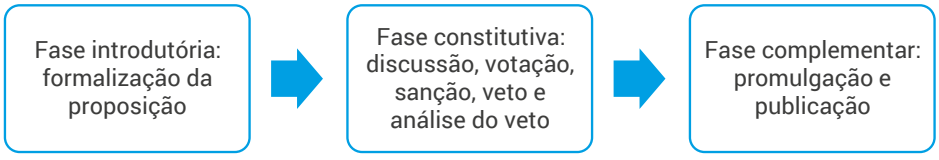
1.4.9 Fases do processo legislativo

A CF/1988 estabelece limites formais e materiais para a atividade legislativa. De acordo com Coelho (2007), as limitações formais são procedimentais, e as limitações materiais referem-se ao conteúdo da norma. Assim, o legislador não é livre para elaborar normas como bem entender, mas deve observar os princípios e regras constitucionais e regimentais referentes ao processo legislativo.

Poderá vir a ser anulada ou declarada inconstitucional uma lei concebida com vício formal, pela não observância do devido processo legislativo, como uma lei aprovada sem o quórum exigido para votação, bem como aquela que apresente vício material, quando, por exemplo, seu conteúdo afronta a Constituição.

Para Paulo e Alexandrino (2005), o processo legislativo ordinário possui três fases: introdutória, constitutiva e complementar.

Figura 1 – Fases do processo legislativo



Fonte: Paulo e Alexandrino (2005).

A fase introdutória dá início ao processo de formação da lei por meio da apresentação formal de uma proposta. Trata-se da iniciativa da lei.

A fase constitutiva compreende a discussão e a votação da lei no Congresso Nacional, a manifestação do presidente da República por meio da sanção ou do veto e a eventual apreciação do veto pelo Congresso.

Já a fase complementar engloba a promulgação e a publicação da lei.

A iniciativa da lei pode ser parlamentar ou extraparlamentar. Denomina-se iniciativa parlamentar quando conferida a membros do Congresso Nacional (deputados e senadores) ou a um de seus órgãos (comissões e Mesa Diretora). A iniciativa extraparlamentar é exercida por órgãos externos ao Congresso Nacional, tais como Presidência da República, tribunais superiores, Procuradoria-Geral da República, e pelos cidadãos (PAULO; ALEXANDRINO, 2005).

> CF/1988
> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Segundo Silva (2000), a primeira fase, ou iniciativa, consuma-se com a apresentação da proposição em plenário para os titulares de mandato parlamentar. No caso de iniciativa extraparlamentar, a consumação da iniciativa se dá com o recebimento da mensagem pela Mesa da Casa respectiva.

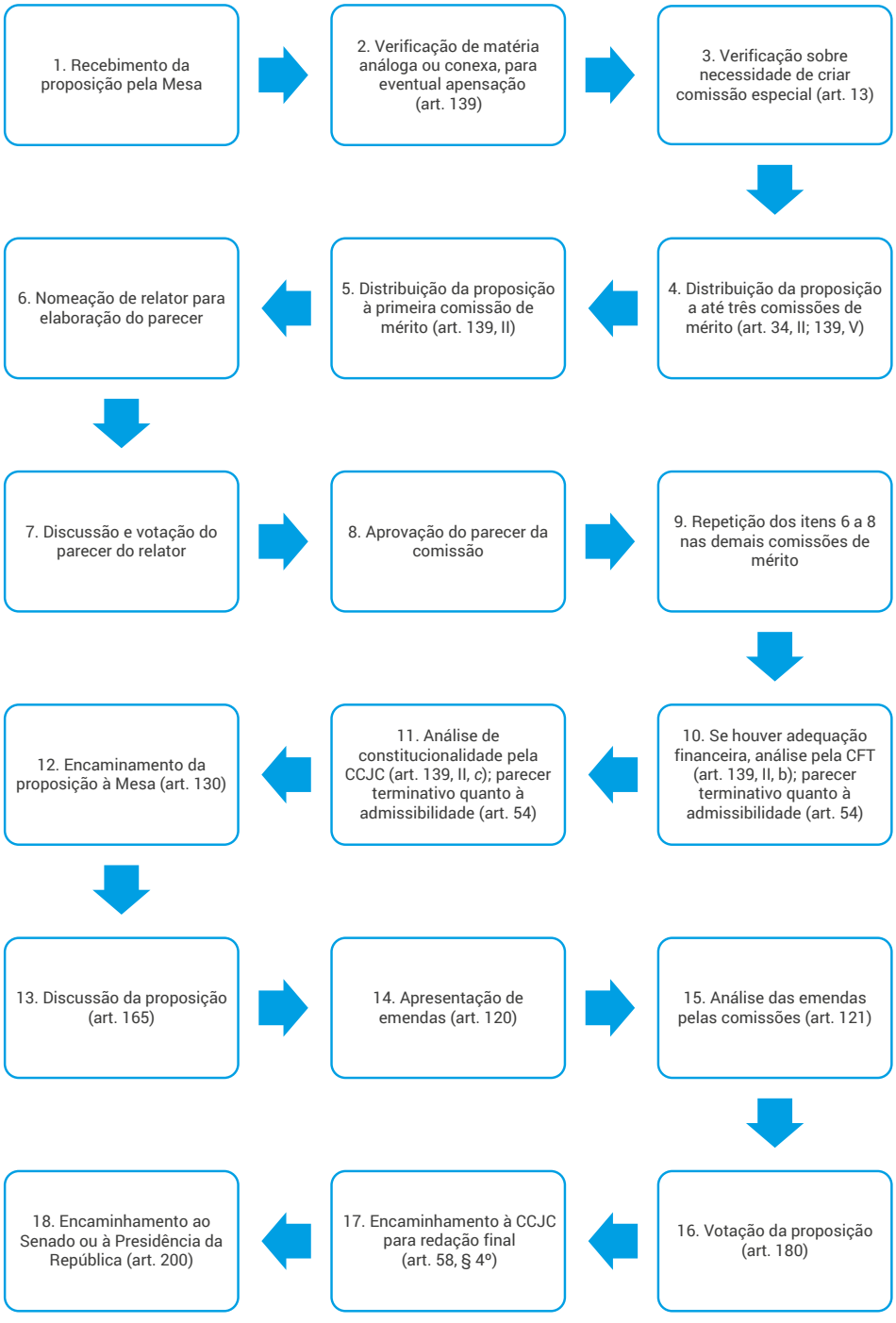
De acordo com Paulo e Alexandrino (2005), a iniciativa da lei pode ainda ser classificada em:

- **geral:** quando autoridades ou órgãos podem apresentar projetos de lei sobre quaisquer matérias;
- **restrita:** quando autoridade ou órgão só pode apresentar projeto de lei relativo a determinadas matérias. Ex.: procurador geral da República;
- **reservada:** quando somente um órgão ou autoridade específica pode propor projeto relativo a determinada matéria. Ex.: projeto sobre o estatuto da magistratura, de iniciativa reservada do Supremo Tribunal Federal (STF);
- **concorrente:** quando mais de um órgão pode apresentar projetos;
- **vinculada:** quando a Constituição obriga que determinado órgão ou entidade apresente projeto de lei sobre alguma matéria.

O processo legislativo ordinário é bicameral, ou seja, os projetos de lei, por exemplo, aprovados por uma casa legislativa serão revistos pela outra. Em regra, a Câmara dos Deputados é a casa iniciadora, e o Senado Federal, a revisora. Com exceção da iniciativa de senador e das comissões do Senado, bem como das PECs apresentadas pelas assembleias legislativas, todas as demais possibilidades de iniciativa legislativa previstas no art. 61 da CF/1988 são feitas perante a Câmara dos Deputados. Exceções são as matérias privativas das casas do Congresso Nacional (resoluções e decretos legislativos), que muitas vezes não necessitam da revisão legislativa.

A figura a seguir apresenta uma síntese do processo legislativo ordinário. Trata-se da tramitação de proposição não conclusiva e não urgente. Todos os detalhes dessa tramitação serão discutidos no decorrer deste livro.

Figura 2 – Processo legislativo ordinário



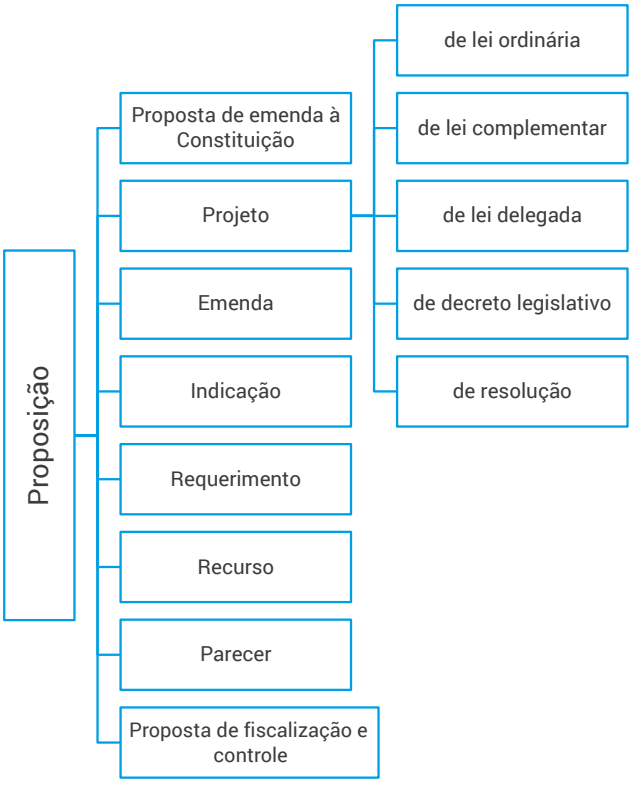
Fonte: RICD.

1.5 Tipos de proposição

Proposição é toda matéria sujeita a deliberação da Câmara dos Deputados. De acordo com o art. 100, existem pelo menos oito tipos de proposições: a) proposta de emenda à Constituição; b) projeto; c) emenda; d) indicação; e) requerimento; f) recurso; g) parecer; e h) proposta de fiscalização e controle.

A proposição do tipo projeto dá origem a várias espécies normativas.

Figura 3 – Principais tipos de proposição



Fonte: Art. 100 do RICD.

Essa lista de proposições é apenas exemplificativa, pois existem outras matérias objeto de deliberação da Câmara e de suas comissões não previstas no art. 100, tais como relatórios de comissões parlamentares de inquérito, relatórios de subcomissões, representações, consultas, reclamações, atos de concessão e renovação de concessão de emissora de rádio e televisão (TVR) e mensagens do Poder Executivo.

> Art. 100. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.
> § 1º As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

> § 2º Toda proposição deverá ser redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, e apresentada em três vias, cuja destinação, para os projetos, é a descrita no § 1º do art. 111.
> § 3º Nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente.

Algumas proposições são destinadas a se transformar em norma jurídica, outras são acessórias, e há aquelas que são apenas auxiliares do processo de deliberação da matéria.

Uma análise comparativa entre o processo legislativo e os tipos de proposição permite identificar quais são matéria sujeita a deliberação e quais dão origem a leis e outros instrumentos previstos no processo legislativo.

Assim, uma PEC dá origem a uma emenda constitucional, ao passo que um projeto dá origem a leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, leis de conversão de medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

As demais proposições (emenda, recurso e parecer) não dão origem a normas jurídicas e sequer possuem curso próprio, pois são proposições acessórias a outras (art. 131). Os requerimentos também são considerados proposições acessórias, uma vez que são proposições de rito sumário, meramente instrumentalizadoras do processo legislativo, conforme já decidido nas QO nºs 368/2004 e 670/2010.

Em consequência, PEC e projetos são considerados proposições legislativas *stricto sensu* ou proposições principais, enquanto as demais são denominadas proposições acessórias.

As indicações e propostas de fiscalização e controle merecem classificação à parte, uma vez que possuem tramitação independente, mas não dão origem a normas legais.

Em geral, as proposições são escritas e apresentadas ao Plenário, à Mesa ou perante uma comissão, conforme o caso, por meio de sistema eletrônico de autenticação de documentos. Porém, alguns requerimentos podem ser apresentados verbalmente.

As proposições podem ser individuais ou coletivas. As proposições coletivas exigem um número mínimo de assinaturas para que possam ser aceitas e ter iniciada sua tramitação. Quando permitido pelo RICD, a assinatura do líder equivale numericamente ao total dos seus representados.

Todos os parlamentares que assinam uma proposição são considerados autores. Porém, as prerrogativas regimentais são conferidas ao primeiro signatário da proposição. As demais assinaturas são chamadas de coautoria ou apoiamento, conforme o caso.

Quando algum tipo de proposição exige número mínimo de assinaturas, estas não poderão ser retiradas ou acrescentadas após a publicação da proposição ou, no caso de requerimento, após a apresentação do requerimento à Mesa. Enquanto isso não acontecer, qualquer parlamentar poderá solicitar a retirada da sua assinatura.

> Art. 102. A proposição de iniciativa de deputado poderá ser apresentada individual ou coletivamente.

> § 1º Consideram-se autores da proposição, para efeitos regimentais, todos os seus signatários, podendo as respectivas assinaturas ser apostas por meio eletrônico de acordo com ato da Mesa.
> § 2º As atribuições ou prerrogativas regimentais conferidas ao autor serão exercidas em plenário por um só dos signatários da proposição, regulando-se a precedência segundo a ordem em que a subscreveram.
> § 3º O quórum para a iniciativa coletiva das proposições, exigido pela Constituição Federal ou por este regimento Interno, pode ser obtido por meio das assinaturas de cada deputado, apostas por meio eletrônico ou, quando expressamente permitido, de líder ou líderes, representando estes últimos exclusivamente o número de deputados de sua legenda partidária ou parlamentar, na data da apresentação da proposição.
> § 4º Nos casos em que as assinaturas de uma proposição sejam necessárias ao seu trâmite, não poderão ser retiradas ou acrescentadas após a respectiva publicação ou, em se tratando de requerimento, depois de sua apresentação à Mesa.

De acordo com a resposta apresentada à Reclamação nº 4/2015, é assegurado ao deputado o direito de "oferecer proposições em geral" uma vez que o parlamentar se apresente à Câmara dos Deputados, nos termos do art. 226, *caput*, e inciso I. Desse modo, um deputado que não tenha registrado presença na Casa fica impedido de apresentar proposições naquele dia.

Todavia, o disposto acima não se encaixa em todas as situações, como, por exemplo, no caso de PEC ou de emenda a PEC, uma vez que, devido ao grande número de assinaturas necessárias à proposição, a respectiva coleta pode levar alguns dias para alcançar o número mínimo. Assim, um deputado pode ter assinado a PEC em determinado dia e não estar presente no dia em que a proposição foi formalizada junto à Secretaria-Geral da Mesa (SGM).

O tema proposições será aprofundado no capítulo 6.

1.6 Distribuição e apensação de proposições

Denomina-se distribuição a entrega das matérias para as respectivas comissões que se devam manifestar sobre o assunto. A distribuição é feita pelo presidente da Câmara dos Deputados por meio da SGM. A SGM verifica os temas abrangidos pela proposição e define para quais comissões a matéria será distribuída e em que ordem, encaminhando a proposição para a primeira comissão de mérito a se manifestar. Esse encaminhamento e a tramitação entre órgãos legislativos ocorrem por meio da Coordenação de Comissões Permanentes (Coper), órgão subordinado ao Departamento de Comissões (Decom).

Exemplo: em 26 de setembro de 2009, foi emitido o seguinte despacho ao PL nº 5.369/2009:

> [...] às comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Educação e Cultura; Finanças e Tributação (art. 54 do RICD) e Constituição

> e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD). Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (art. 24, II). Regime de tramitação: ordinária.

Com exceção das proposições apresentadas verbalmente, como é o caso de alguns requerimentos, o autor deve redigir a proposição com clareza, em termos explícitos e concisos (art. 100, § 2º), fundamentá-la (art. 103) e não incluir matéria estranha ao enunciado declarado na ementa (art. 100, § 3º).

A proposição será devolvida ao autor se não estiver devidamente formalizada e em termos, se versar sobre matéria alheia à competência da Câmara ou se for evidentemente inconstitucional ou antirregimental (art. 137, § 1º). Poderão ainda ser recusadas as emendas formuladas de modo inconveniente, que disponham sobre assunto estranho ao projeto ou que contrariem prescrição regimental (art. 125).

A Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal, alterou o art. 113 do ADCT, passando a exigir que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Em consequência dessa medida, o presidente da Câmara publicou decisão, em dezembro de 2017, informando que devolverá ao autor, nos termos do art. 13, § 1º, a proposição que não apresente a estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Caso a proposição seja de autoria externa, o autor será comunicado do fato, e a distribuição da proposição ficará pendente até que o vício seja sanado. A distribuição é feita na ordem inversa do mérito de cada comissão, ou seja, do menor para o maior. Nesse sentido, a comissão que tem maior abrangência em relação ao conteúdo de mérito da matéria deve ser a última a estudá-la, antes da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), quando for o caso, e da CCJC. Note-se que, ainda que a CFT tenha menor mérito, ou apenas admissibilidade, ela constará no despacho antes da CCJC.

No momento de votar uma matéria, o substitutivo de comissão tem preferência sobre o projeto (art. 191, II). Havendo mais de um substitutivo, a preferência será regulada pela ordem inversa de apresentação (art. 191, III), de modo que o texto aprovado pela última comissão de mérito (comissão com maior abrangência temática) tenha preferência regimental.

Se for verificada a necessidade de distribuição de uma proposição para mais de três comissões que se devam pronunciar quanto ao mérito, será criada comissão especial. Caso contrário, a proposição será distribuída para as comissões de mérito, para a CFT (se houver impacto financeiro e orçamentário) e, por último, para a CCJC (em todos os casos).

Caso haja pronunciamento da CFT, esta será a penúltima comissão a dar seu parecer, e a CCJC será sempre a última a se manifestar.

> Art. 139. A distribuição de matéria às comissões será feita por despacho do presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas:
> I – antes da distribuição, o presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a

> distribuição por dependência, determinando a sua apensação, após ser numerada, aplicando-se à hipótese o que prescreve o parágrafo único do art. 142.
> II – excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a proposição será distribuída:
> a) às comissões a cuja competência estiver relacionado o mérito da proposição;
> b) quando envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos, à Comissão de Finanças e Tributação, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária;
> c) obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso; e
> d) diretamente à primeira comissão que deva proferir parecer de mérito sobre a matéria nos casos do § 2º do art. 129, sem prejuízo do que prescrevem as alíneas anteriores;
> III – a remessa de proposição às comissões será feita por intermédio da Secretaria-Geral da Mesa, devendo chegar ao seu destino até a sessão seguinte, ou imediatamente, em caso de urgência, iniciando-se pela comissão que, em primeiro lugar, deva proferir parecer sobre o mérito;
> IV – a remessa de processo distribuído a mais de uma comissão será feita diretamente de uma a outra, na ordem em que tiverem de manifestar-se, com os necessários registros de acompanhamento, salvo matéria em regime de urgência, que será apreciada conjuntamente pelas comissões e encaminhada à Mesa;
> V – nenhuma proposição será distribuída a mais do que três comissões de mérito, aplicando-se, quando for o caso, o art. 34, II;
> VI – a proposição em regime de urgência, distribuída a mais de uma comissão, deverá ser discutida e votada ao mesmo tempo, em cada uma delas, desde que publicada com as respectivas emendas, ou em reunião conjunta, aplicando-se à hipótese o que prevê o art. 49.

Cada comissão deve pronunciar-se apenas sobre o assunto constante de sua área temática e, após proferir parecer, encaminhar a proposição com todos os documentos para a comissão seguinte, de acordo com a sequência definida pelo despacho da Presidência, ou à coordenação de comissões permanentes para encaminhamento à SGM, quando se tratar da última comissão a apreciar a matéria.

Qualquer deputado ou comissão pode apresentar requerimento para questionar o despacho do presidente, seja para incluir, seja para excluir comissão que se deva pronunciar quanto ao mérito. Ressalte-se que, para se tornar um requerimento de comissão, este deve ser aprovado pelo respectivo colegiado. Caso o presidente da Câmara concorde com a mudança solicitada, será feita a redistribuição da matéria.

Até mesmo o despacho de admissibilidade da CFT pode ser questionado, tanto para inclusão como para exclusão de sua competência para apreciação de determinada proposição.

No caso da CCJC, algumas vezes ocorre a solicitação de revisão do despacho para inclusão da competência da comissão para se pronunciar sobre o mérito, já que a admissibilidade é obrigatória.

> Art. 141. Se a comissão a que for distribuída uma proposição se julgar incompetente para apreciar a matéria, ou se, no prazo para a apresentação de emendas referido no art. 120, I, e § 4º, qualquer deputado ou comissão suscitar conflito de competência em relação a ela, será este dirimido pelo presidente da Câmara, dentro em duas sessões, ou de imediato, se a matéria for urgente, cabendo, em qualquer caso, recurso para o Plenário no mesmo prazo.

1.6.1 Apensação de proposições

Antes de realizar a distribuição, o presidente da Câmara solicita à SGM análise do assunto da proposição, para verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa. Caso seja possível realizar a apensação, o presidente fará a distribuição por dependência (art. 139, I).

A apensação de uma proposição também pode ser requerida por qualquer deputado ou comissão ao presidente da Câmara dos Deputados. Se o presidente deferir o requerimento, determinará a tramitação conjunta (art. 142).

Para haver apensação, as proposições precisam ser da mesma espécie e se sujeitar ao mesmo tipo de tramitação. Por exemplo, não é possível apensar um projeto de lei a um projeto de lei complementar nem a uma PEC. A exceção a essa regra é a MPV, que pode receber projetos de lei de autoria de parlamentar, desde que estejam em tramitação no momento de apreciação da MPV, a pedido dos respectivos autores. Esses projetos são apensados às MPVs na forma de emendas.

Os termos "distribuição por dependência" e "tramitação conjunta" são utilizados apenas para diferenciar a forma pela qual as proposições foram apensadas, se por decisão inicial do presidente ou se a partir de requerimento de deputado ou de comissão. Na prática, as regras de tramitação serão as mesmas para os dois casos. Tanto a distribuição por dependência como a tramitação conjunta precisam ser decididas antes de a matéria entrar na ordem do dia do Plenário ou, nos casos de projetos sujeitos à tramitação conclusiva, antes da apreciação pela primeira comissão de mérito.

Exemplo: o PL nº 5.369/2009, apresentado em 4 de junho de 2009, estava em tramitação na primeira comissão a que foi distribuído, quando foram apensados os PLs nºs 6.481/2009 (em 9/12/2009) e 6.725/2010 (em 17/2/2010).

Os requerimentos são apresentados na SGM, onde ficarão sujeitos à análise de sua assessoria jurídica e decisão do presidente da Casa.

Os órgãos colegiados também poderão apresentar requerimento nesse sentido, desde que aprovado pelos respectivos Plenos.

> Art. 142. Estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é licito promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer comissão ou deputado ao presidente da Câmara, observando-se que:

> I – do despacho do presidente caberá recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões contado de sua publicação;
> II – considera-se um só o parecer da comissão sobre as proposições apensadas.
> *Parágrafo único*. A tramitação conjunta só será deferida se solicitada antes de a matéria entrar na ordem do dia ou, na hipótese do art. 24, II, antes do pronunciamento da única ou da primeira comissão incumbida de examinar o mérito da proposição.
> Art. 143. Na tramitação em conjunto ou por dependência, serão obedecidas as seguintes normas:
> I – ao processo da proposição que deva ter precedência serão apensos, sem incorporação, os demais;
> II – terá precedência:
> a) a proposição do Senado sobre a da Câmara;
> b) a mais antiga sobre as mais recentes proposições;
> III – em qualquer caso, as proposições serão incluídas conjuntamente na ordem do dia da mesma sessão.
> *Parágrafo único*. O regime especial de tramitação de uma proposição estende-se às demais que lhe estejam apensas.

Não existem limites para o número de proposições que podem ser apensadas para tramitação conjunta ou distribuição por dependência. Porém, existem regras relativas a precedência que irão determinar qual será a proposição com preferência regimental. A do Senado tem precedência sobre a da Câmara, e a mais antiga tem precedência sobre as mais novas. O objetivo é dar prioridade às matérias que estejam mais próximo do fim do processo legislativo.

Por exemplo, a comissão especial criada em fevereiro de 2015 para tratar da reforma política iniciou com a PEC nº 344/2013, que havia sido apresentada no dia 1º/11/2013. A essa proposição foram apensadas as PECs nºs 345/2013 (apresentada em 1º/11/2013) e 352/2013 (apresentada em 6/11/2013). Em março foram apensadas várias outras propostas, e a proposição principal passou a ser a PEC nº 182/2007, do Senado Federal. Até o dia 4 de março de 2015, havia 106 propostas apensadas.

Já ao PL nº 5.855/2005, apresentado em 1º/9/2005 e transformado na Lei nº 11.300/2006, foram apensados os seguintes projetos: PL nº 5.691/2005 (apresentado em 3/8/2005), PL nº 5.840/2005 (apresentado em 31/8/2005), e PL nº 5.826/2005 (apresentado em 30/8/2005). O PL nº 5.855/2005, apesar de não ser o mais antigo, foi apreciado pelo Senado Federal e, ao ser enviado para a Câmara, tramitou como proposição com preferência regimental por ter sido apresentada por senador, ao passo que as demais foram apresentadas por deputados.

Conforme o parágrafo único do art. 143, o regime especial de tramitação de uma proposição (urgente, prioridade, ordinário) estende-se às apensadas, de modo que todas passam a tramitar de acordo com o regime mais célere. Por exemplo, havendo a apensação de uma proposição em regime de prioridade e outra em regime ordinário, esta passará a tramitar em regime de prioridade.

Os projetos sujeitos a apreciação conclusiva das comissões podem ser apensados a projetos sujeitos a deliberação do Plenário. Nesse caso, o projeto perderá o poder conclusivo e passará à competência do Plenário, uma vez que o poder conclusivo é a regra geral, e o regime especial é a deliberação pelo Plenário.

No caso de proposição em regime de urgência, a tramitação é concomitante. Ela é despachada a todas as comissões simultaneamente. Desse modo, deixa de haver uma ordem de apreciação e a CCJC poderá dar parecer de admissibilidade antes das demais comissões de mérito. Nesse caso, pode ocorrer de alguma comissão de mérito acrescentar matéria sem adequação financeira e orçamentária, ou mesmo inconstitucional, à proposição. Como a matéria é de competência de Plenário, cabe ao Pleno a decisão final sobre o assunto.

Em se tratando de PEC, a apensação também pode ocorrer até que a matéria figure na ordem do dia do Plenário. A orientação vigente garante a apensação de PEC mesmo sem parecer de admissibilidade da CCJC, pois se entende que o parecer de admissibilidade se dá sobre a matéria, e não sobre a proposição.

Pacheco (2002) destaca que a desapensação de proposições, embora não prevista expressamente no RICD, é admitida nos mesmos termos permitidos para a apensação. No entanto, só deve ocorrer se as matérias apensadas não tratarem efetivamente de matérias idênticas ou correlatas.

> **Como é no Senado?** No Senado Federal, as regras de precedência são: a) o projeto da Câmara sobre o do Senado; e b) o mais antigo sobre o mais recente, quando originários da mesma Casa (art. 260 do RISF).

1.6.2 Audiência de comissão

Qualquer comissão pode aprovar requerimento, proposto por quaisquer de seus membros e endereçado ao presidente da Câmara, para que outra comissão se manifeste sobre determinada matéria. Requerimento nesse sentido também pode ser apresentado diretamente ao presidente da Casa por qualquer deputado.

Uma vez deferido o requerimento pelo presidente da Câmara, a nova comissão analisará a proposição de acordo com normas para apreciação das demais proposições. A diferença significativa é que o parecer dessa comissão tem caráter de estudo, não incidindo de forma conclusiva ou terminativa sobre a matéria. Outra diferença é que a comissão pode ser incluída em ordem diferente da prevista no art. 139, ou seja, a CFT ou a CCJC podem manifestar-se antes de qualquer comissão de mérito. Além disso, a comissão que analisa proposição em audiência não abre prazo para recebimento de emendas.

A comissão que se manifesta em audiência deve-se pronunciar somente sobre a questão formulada pelo requerimento que solicitou a oitiva daquele colegiado e dentro do prazo da comissão que requereu a audiência.

Um exemplo é o PL nº 2.412/2007, que sofreu novo despacho para inclusão da CCJC, em audiência, após a constituição de comissão especial.

Outro exemplo é o PL 4.550/1998, que foi apreciado pela CFT em audiência e, estando sob análise da CCJC, recebeu novo despacho para ser apreciado pelas

comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), e de Seguridade Social e Família (CSSF).

> Art. 117. Serão escritos e dependerão de deliberação do Plenário os requerimentos não especificados neste regimento e os que solicitem:
> [...]
> VIII – audiência de comissão, quando formulados por deputado;
> [...]
> Art. 140. Quando qualquer comissão pretender que outra se manifeste sobre determinada matéria, apresentará requerimento escrito nesse sentido ao presidente da Câmara, com a indicação precisa da questão sobre a qual deseja o pronunciamento, observando-se que:
> I – do despacho do presidente caberá recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões contado da sua publicação;
> II – o pronunciamento da comissão versará exclusivamente sobre a questão formulada;
> III – o exercício da faculdade prevista neste artigo não implica dilação dos prazos previstos no art. 52.

1.7 Retirada de proposição

O autor de uma proposição pode requerer, verbalmente ou por escrito, a retirada de uma proposição, com o objetivo de encerrar sua tramitação.

Não se deve confundir a retirada da tramitação de uma proposição com a retirada de uma proposição da ordem do dia (seção 7.5). A retirada da ordem do dia impede a discussão e votação da proposição em uma reunião da comissão, ou sessão do Plenário, conforme o caso, ao passo que a retirada da tramitação provoca o arquivamento da proposição.

> Art. 114. Serão verbais ou escritos, e imediatamente despachados pelo presidente, os requerimentos que solicitem:
> [...]
> V – retirada, pelo autor, de requerimento;
> VI – discussão de uma proposição por partes;
> VII – retirada, pelo autor, de proposição com parecer contrário, sem parecer, ou apenas com parecer de admissibilidade;
> [...]

As proposições podem ser apresentadas em plenário, perante comissão ou perante a Mesa (a Mesa recebe proposições de iniciativa do Senado Federal ou de entidades externas ao Congresso Nacional). Assim, a retirada de proposição deve ser requerida pelo autor no mesmo órgão em que a proposição foi apresentada.

Tal entendimento encontra amparo na QO nº 450 de 2009: atendidos os requisitos do *caput* do art. 104, compete ao presidente da comissão deferir a solicitação de retirada das proposições apresentadas exclusivamente no âmbito das comissões, a exemplo dos requerimentos que solicitam realização de audiência pública.

Se a proposição não tiver parecer, tiver parecer contrário ou apenas parecer de admissibilidade, o requerimento de retirada pode ser decidido imediatamente pelo presidente, cabendo recurso ao Plenário.

Todavia, se a proposição tiver parecer favorável de qualquer comissão que tenha que se manifestar quanto ao mérito, caberá ao Plenário decidir sobre a retirada.

Se a proposição a ser retirada for um requerimento, as Questões de Ordem nº 283/2013 e 57/2007 indicam que o pedido não pode ser deferido após o encaminhamento da votação. Entretanto, uma vez que o art. 104 permite a retirada "em qualquer fase do seu andamento", entende-se que só há impedimento para se retirar uma proposição durante o processo de votação, que consiste na coleta dos votos. Ainda assim, a QO nº 352/2018 reafirma prática do Plenário de permitir a retirada de requerimento sujeito à votação pelo processo nominal durante a votação, antes de se atingir o quórum de maioria absoluta.

> Art. 104. A retirada de proposição, em qualquer fase do seu andamento, será requerida pelo autor ao presidente da Câmara, que, tendo obtido as informações necessárias, deferirá, ou não, o pedido, com recurso para o Plenário.
> § 1º Se a proposição já tiver pareceres favoráveis de todas as comissões competentes para opinar sobre o seu mérito, ou se ainda estiver pendente do pronunciamento de qualquer delas, somente ao Plenário cumpre deliberar, observado o art. 101, I, *a*.
> § 2º No caso de iniciativa coletiva, a retirada será feita a requerimento de, pelo menos, metade mais um dos subscritores da proposição.
> § 3º A proposição de comissão ou da Mesa só poderá ser retirada a requerimento de seu presidente, com prévia autorização do colegiado.
> § 4º A proposição retirada na forma deste artigo não pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa, salvo deliberação do Plenário.
> § 5º Às proposições de iniciativa do Senado Federal, de outros Poderes, do procurador-geral da República ou de cidadãos aplicar-se-ão as mesmas regras.

No caso de autoria coletiva, o requerimento de retirada da proposição só será aceito se assinado pela maioria dos autores.

Vale frisar ainda que, na hipótese de retirada de assinatura de apoiamento, no caso de proposição de autoria coletiva, deve-se verificar se há comprometimento do número mínimo de assinaturas para aceitação da proposição. Assim, podem ocorrer duas situações:

- se a proposição requer número mínimo de assinaturas para tramitação, a retirada de assinatura não será aceita após a publicação da proposição ou após a apresentação da proposição à Mesa, no caso de requerimento;
- se a proposição não necessitar de número mínimo de assinaturas para tramitação, a retirada de assinatura poderá ser deferida pelo presidente, que analisará se houve parecer das comissões de mérito para a matéria.

Por exemplo, em outubro de 2017, foi apresentado o Recurso nº 260/2017 contra a apreciação conclusiva do PL nº 3.831/2015. O pedido, que necessita da subscrição de 52 deputados (1/10 dos deputados), contava com 115 assinaturas confirmadas.

Alguns dias depois da apresentação do recurso, três deputados solicitaram a retirada de suas assinaturas à proposição. O presidente indeferiu os três requerimentos com base no § 4º do art. 102.

Posteriormente, foi apresentado o Requerimento nº 7.564/2017, solicitando a retirada de tramitação do Recurso nº 260/2017. O requerimento, que necessitava da assinatura de metade mais um dos subscritores do recurso, continha 69 assinaturas e foi deferido pelo presidente com base no art. 104, *caput* e § 2º, combinado com o art. 114, VII, do RICD.

> Art. 102. [...]
> § 4º Nos casos em que as assinaturas de uma proposição sejam necessárias ao seu trâmite, não poderão ser retiradas ou acrescentadas após a respectiva publicação ou, em se tratando de requerimento, depois de sua apresentação à Mesa.

O requerimento de retirada de proposição de autoria de comissão ou da Mesa deverá ser assinado pelo respectivo presidente da comissão ou da Mesa, após aprovação pelo respectivo colegiado.

Importante salientar que uma proposição retirada pelo autor não pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa, salvo por meio de recurso apresentado pelo autor e decidido pelo Plenário. De acordo com a QO nº 318/2013, considera-se reapresentação se a proposição tiver idêntico teor e for do mesmo autor da anterior.

1.8 Poder conclusivo

Denomina-se poder conclusivo ou apreciação conclusiva a competência das comissões para discutir e votar projetos de lei que, uma vez deliberados nas comissões, não necessitam de aprovação posterior do Plenário, sendo encaminhados ao Senado Federal para revisão, ou à Presidência da República para sanção, conforme o caso.

Enquanto os pareceres aprovados pelas comissões sobre as matérias que seguem para o Plenário são apenas opinativos (uma vez que a decisão final compete ao Plenário), os pareceres com poder conclusivo – salvo a possibilidade de apresentação de recurso – são definitivos quanto à aprovação ou à rejeição de projetos de lei.

O poder conclusivo está previsto no art. 58, I, da CF/1988, que estabelece a competência das comissões para "discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa".

Com exceção da Comissão de Legislação Participativa (CLP), as demais comissões permanentes da Câmara dos Deputados são detentoras do poder conclusivo. Além disso, as comissões especiais também podem ser criadas para deliberar sobre matéria com poder conclusivo.

De acordo com Casseb (2008), o poder conclusivo aparece pela primeira vez no Brasil por meio da Emenda Constitucional nº 17/1965, que alterou a Constituição brasileira de 1946, para que as comissões pudessem discutir e votar projetos de lei em caráter final.

Em regra, as proposições tendem a ser apreciadas sob o poder conclusivo, sendo a sujeição à apreciação do Plenário a exceção. No entanto, as principais proposições, as mais polêmicas e as de interesse do Poder Executivo tendem a passar pelo crivo do Plenário em virtude de aplicação de dispositivos regimentais diversos.

O RICD estabelece, no art. 24, II, alíneas *a* a *h*, os projetos de lei que não estão sujeitos ao poder conclusivo:

> Art. 24. Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:
> I – discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;
> II – discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:
> a) de lei complementar;
> b) de código;
> c) de iniciativa popular;
> d) de comissão;
> e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;
> f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
> g) que tenham recebido pareceres divergentes;
> h) em regime de urgência;
> [...]

A matéria reservada a lei complementar necessita da maioria absoluta de votos dos membros da Câmara para ser aprovada. Trata-se de limitação imposta pelo RICD, não pela CF/1988.

> Art. 183. [...]
> § 1º Os projetos de leis complementares à Constituição somente serão aprovados se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara, observadas, na sua tramitação, as demais normas regimentais para discussão e votação.
> [...]

Os projetos de código tratam de matérias complexas e, por essa razão, devem ser submetidos ao Plenário, assim como os projetos de iniciativa popular, pela sua importância para a sociedade.

Os projetos de iniciativa de qualquer comissão não possuem poder conclusivo, devendo ser submetidos ao Plenário.

As leis delegadas são elaboradas pelo presidente da República, a partir de autorização dada pelo Congresso Nacional. O art. 68, § 1º, da CF/1988 estabelece algumas matérias que não podem ser delegadas, ou seja, o Congresso não pode prescindir de sua competência para elaborar leis sobre essas matérias.

Os projetos oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas, não possuem poder conclusivo.

Em geral, um projeto sujeito a apreciação conclusiva na Câmara dos Deputados também o será no Senado Federal e vice-versa. Se a apreciação não é conclusiva em uma Casa, também não será na outra.

Os projetos que tenham recebido pareceres divergentes nas comissões perdem o poder conclusivo. De acordo com a QO nº 10.164/1990, os pareceres divergentes ocorrem quando uma comissão se pronuncia, quanto ao mérito, pela aprovação, e outra comissão se pronuncia pela rejeição da mesma matéria.

Caso a divergência não seja muito evidente, compete à CCJC decidir pela elaboração da redação final do projeto ou pelo envio da proposição ao Plenário.

Os projetos em regime de urgência também não estão sujeitos a apreciação conclusiva pelas comissões, à exceção das concessões de rádio e TV. Maiores detalhes no item sobre decreto legislativo da seção 1.4 (Processo legislativo).

Proposição que se torne urgente no decorrer de sua tramitação perde a possibilidade de apreciação conclusiva e, mesmo que o motivo que a submeteu a apreciação pelo Plenário torne-se insubsistente, a proposição não voltará a ser objeto de apreciação conclusiva.

Nos projetos sujeitos à apreciação conclusiva, o processo de apresentação de emendas é diferente dos projetos sujeitos à deliberação do Plenário. No primeiro caso, as emendas são apresentadas na comissão por qualquer deputado, membro ou não daquela comissão. No segundo caso, as emendas são apresentadas somente em plenário. Maiores detalhes na seção 6.3.2 (Emendas em comissão e em plenário).

De acordo com os arts. 58 e 132 do RICD, e conforme previsto no art. 58 da CF/1988, o poder conclusivo pode ser questionado caso haja interesse em que a matéria seja levada ao Plenário. Para isso, é necessária aprovação pelo Plenário de recurso apresentado por um décimo dos deputados.

> Art. 58. Encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e respectivos pareceres serão mandados à publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem anunciados na ordem do dia.
> § 1º Dentro de cinco sessões da publicação referida no *caput*, poderá ser apresentado o recurso de que trata o art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal.
> § 2º Durante a fluência do prazo recursal, o avulso da ordem do dia de cada sessão deverá consignar a data final para interposição do recurso.
> § 3º O recurso, dirigido ao presidente da Câmara e assinado por um décimo, pelo menos, dos membros da Casa, deverá indicar expressamente, dentre a matéria apreciada pelas comissões, o que será objeto de deliberação do Plenário.
> § 4º Fluído o prazo sem interposição de recurso, ou improvido este, a matéria será enviada à redação final ou arquivada, conforme o caso.
> § 5º Aprovada a redação final pela comissão competente, o projeto de lei torna à Mesa para ser encaminhado ao Senado Federal ou à Presidência da República, conforme o caso, no prazo de setenta e duas horas.
> [...]
> Art. 132. [...]

> § 2º Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no *Diário da Câmara dos Deputados* e no avulso da ordem do dia, houver recurso nesse sentido, de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara.

O prazo para apresentação do recurso é de cinco sessões do Plenário, contado a partir da publicação do anúncio do encerramento da tramitação conclusiva da proposição no *Diário da Câmara dos Deputados* (*DCD*) e no avulso da ordem do dia.

A finalidade do recurso contra o poder conclusivo é fazer com que o Plenário tenha a decisão final sobre determinada matéria. Porém, na prática, o recurso tem sido utilizado para paralisar a tramitação de uma proposição, visto que a maioria dos recursos não são votados pelo Plenário e, enquanto isso não acontece, a matéria não pode seguir seu trâmite. Em 2017 foi apresentada a QO nº 374/2017 questionando a ausência de regra regimental que garanta a inclusão em pauta do recurso, o que tem como consequência o sobrestamento da tramitação do projeto por prazo indefinido. A QO não foi acolhida pelo presidente da Câmara dos Deputados.

De acordo com o art. 133, o recurso contra o poder conclusivo pode ser apresentado mesmo quando a proposição recebe pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as comissões a que foi distribuída. Nessa situação, o objetivo do recurso seria evitar a rejeição e o arquivamento da matéria.

> Art. 133. Ressalvada a hipótese de interposição do recurso de que trata o § 2º do artigo anterior, e excetuados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria em revisão, ao Senado.

Existem ainda dois casos em que uma proposição pode perder o poder conclusivo, sendo uma de maneira automática e a outra dependente de decisão do presidente da Câmara. A apensação de uma proposição com poder conclusivo a outra sem poder conclusivo causa a mudança do rito de tramitação. Da mesma forma, o esgotamento dos prazos para manifestação da comissão pode ensejar a perda do poder conclusivo, quando o presidente da Câmara autoriza o envio da proposição à comissão seguinte ou ao Plenário. Nesse caso, a comissão que perdeu o prazo deverá apresentar seu parecer oralmente no Plenário.

> Art. 143. [...]
> *Parágrafo único*. O regime especial de tramitação de uma proposição estende-se às demais que lhe estejam apensas.
> Art. 52. [...]
> § 6º Sem prejuízo do disposto nos §§ 4º e 5º, esgotados os prazos previstos neste artigo, o presidente da Câmara poderá, de ofício ou a requerimento de

> qualquer deputado, determinar o envio de proposição pendente de parecer à comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso, independentemente de interposição do recurso previsto no art. 132, § 2º, para as referidas no art. 24, inciso II.

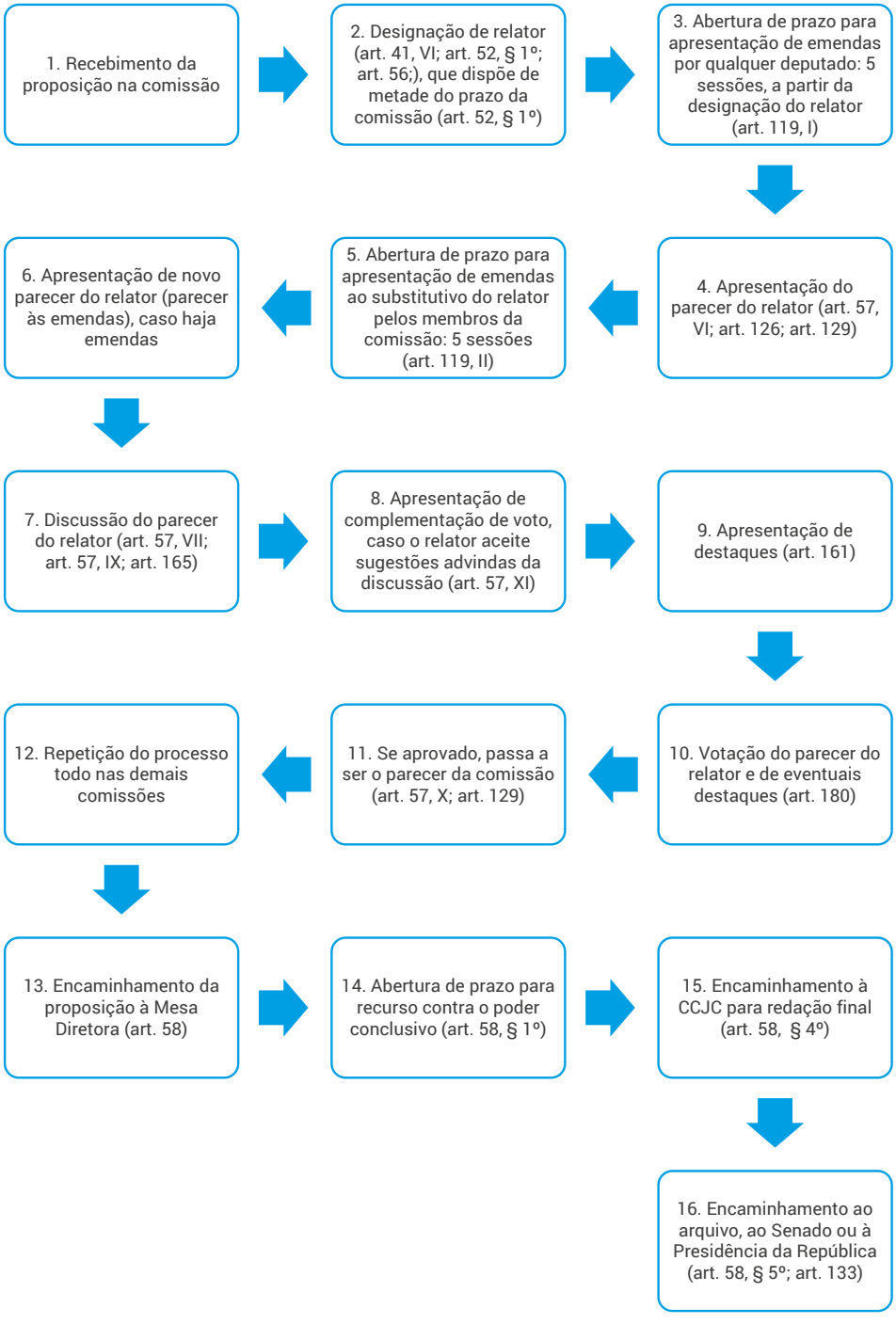
Pacheco (2002) destaca a falta de procedimento diferenciado para votação de projetos conclusivos em relação às demais proposições. Em uma mesma reunião de comissão permanente, os deputados votam os projetos não conclusivos e, em seguida, os conclusivos constantes da pauta, sem que os procedimentos de votação sejam diferentes.

A rigor, o § 1º do art. 24 estabelece que as disposições previstas para apreciação das matérias pelo Plenário devem ser aplicadas na tramitação dos projetos submetidos à apreciação conclusiva. Assim, fica subentendido que, na tramitação das matérias não conclusivas, os dispositivos de plenário não deveriam ser aplicados pelas comissões. O problema reside em identificar quais dispositivos deveriam ser aplicados na tramitação de proposições não conclusivas. Concordamos com Bisi (2008) no sentido de que os destaques são exemplos de procedimentos de plenário que não deveriam ser utilizados na tramitação de proposições não conclusivas.

> **Como é no Senado?** No Senado Federal, os projetos sujeitos a apreciação conclusiva são deliberados pelo processo nominal (art. 109 do RISF). Além disso, a apreciação conclusiva é conhecida como apreciação terminativa (art. 91, § 2º, do RISF). Essa nomenclatura pode causar confusão em relação ao parecer terminativo das comissões na Câmara dos Deputados.

A figura 4 apresenta, de forma simplificada, a tramitação de uma proposição com poder conclusivo.

Figura 4 – Tramitação de proposição com poder conclusivo



Fonte: RICD.
Elaboração dos autores.

1.9 Parecer terminativo

Parecer terminativo refere-se ao parecer quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria, bem como quanto à adequação financeira e orçamentária da proposição.

O parecer denomina-se terminativo porque pode resultar no arquivamento da proposição, caso a comissão se manifeste pela inadmissibilidade da matéria. O arquivamento pode ocorrer independentemente do conteúdo ou mérito da matéria, pois se trata de controle prévio de admissibilidade da proposição.

> Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:
> I – pelas comissões de mérito a que a matéria estiver afeta;
> II – pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso;
> III – pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;
> IV – pela comissão especial a que se refere o art. 34, inciso II, para pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, e sobre o mérito, aplicando-se em relação à mesma o disposto no artigo seguinte.
> Art. 54. Será terminativo o parecer:
> I – da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;
> II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;
> III – da comissão especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.
> [...]

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados, com exceção da CLP, possuem poder conclusivo. O parecer terminativo, por sua vez, restringe-se às seguintes comissões: CCJC, CFT e comissão especial criada com base no art. 34, II.

A CFT é a penúltima comissão a dar parecer sobre uma matéria, que será terminativo caso a comissão se manifeste pela inadequação financeira e orçamentária da proposição. O exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira consiste na análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária anual. Sujeita-se a essa análise qualquer proposição que implicar aumento ou diminuição da receita ou da despesa da União ou que repercutir sobre os orçamentos, sua forma ou seu conteúdo.

Considera-se compatível a proposição que não conflitar com as leis orçamentárias acima citadas e demais disposições legais em vigor. Será considerada adequada a proposição adaptada, ajustada ou abrangida por essas mesmas leis.

A CCJC, última comissão a pronunciar-se sobre a matéria, terá parecer terminativo caso se manifeste pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da matéria.

A comissão especial criada com base no art. 34, II, substitui as duas comissões anteriores em relação ao parecer terminativo.

> Art. 34. As comissões especiais serão constituídas para dar parecer sobre:
> I – proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI;
> II – proposições que versarem matéria de competência de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do presidente da Câmara, ou a requerimento de líder ou de presidente de comissão interessada.
> [...]

O Regimento Interno publicado em 1989 determinava que "será terminativo o parecer de admissibilidade" (art. 54), deixando claro tratar-se de parecer prévio quanto à admissibilidade da proposição.

Embora no sistema atual a admissibilidade seja um controle prévio dos requisitos que permitem a tramitação de uma proposição, essa análise ocorre após a apreciação das matérias pelas comissões de mérito. Exceções a essa regra são a admissibilidade de uma PEC, realizada pela CCJC antes de a proposição ser encaminhada para comissão especial (seção 2.3.1), e a admissibilidade de medidas provisórias, realizadas por comissões mistas temporárias.

Até 1991, todas as proposições eram inicialmente submetidas à apreciação da CCJC para averiguar a constitucionalidade da matéria. A mudança se deu por dois motivos fundamentais: o primeiro foi o fato de que as matérias tendiam a ter sua tramitação retardada em virtude do acúmulo de proposições para serem analisadas na CCJC; o outro motivo foi que, muitas vezes, a matéria recebia parecer da CCJC pela admissibilidade, porém, no decorrer de sua tramitação, as comissões de mérito inseriam matérias novas aos projetos, tornando, por vezes, as propostas inconstitucionais ou injurídicas.

Com o objetivo de tornar mais ágil a tramitação das proposições, a Resolução nº 10/1991, alterou a ordem de apreciação das matérias pelas comissões. Desde então, a CFT passou a ser a penúltima comissão a se manifestar sobre a matéria (quando há impacto financeiro e/ou orçamentário), e a CCJC, a última.

Quando qualquer parlamentar discorda do parecer terminativo das comissões, pode recorrer ao Plenário, apresentando recurso contra esse parecer. A Mesa requer apoiamento de um décimo dos membros da Casa (52 deputados) para apresentação desse recurso, mantendo exigência que deixou de existir formalmente no RICD a partir da aprovação da Resolução nº 10/1991, que alterou a redação do art. 54, ao excluir o § 1º, que dizia: "Qualquer deputado, com apoiamento de um décimo da

composição da Casa, poderá requerer, em até cinco sessões de sua publicação no *Diário do Congresso Nacional*, que o parecer seja submetido ao Plenário".

> Art. 54. Será terminativo o parecer:
> I – da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;
> II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;
> III – da comissão especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.
> § 1º (Revogado pela Resolução nº 10/1991)
> § 2º (Revogado pela Resolução nº 10/1991)
> § 3º (Revogado pela Resolução nº 10/1991)
> § 4º (Revogado pela Resolução nº 10/1991)

A exigência de apoiamento é atualmente justificada pelo art. 58 da CF/1988, que estabelece a necessidade de assinatura de um décimo dos membros da Casa como condição para o provimento de recurso contra decisão de comissão que dispense a competência do Plenário para deliberar.

Porém, o recurso previsto no art. 58 da CF/1988 refere-se tão somente ao poder conclusivo, e não ao parecer terminativo.

> CF/1988
> Art. 58. [...]
> § 2º [...]
> I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do Regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
> [...]

Caso o recurso seja aceito pelo Plenário, haverá apreciação preliminar da matéria, com o objetivo de aprovar não só a emenda saneadora do problema que gerou o parecer terminativo, mas também a matéria quanto a sua constitucionalidade ou juridicidade e adequação financeira e orçamentária, conforme o caso.

> Art. 144. Haverá apreciação preliminar em plenário quando for provido recurso contra parecer terminativo de comissão, emitido na forma do art. 54.
> *Parágrafo único.* A apreciação preliminar é parte integrante do turno em que se achar a matéria.
> Art. 145. Em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição somente quanto à sua constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária.
> § 1º Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, a votação far-se-á primeiro sobre ela.
> § 2º Acolhida a emenda, considerar-se-á a proposição aprovada quanto à preliminar, com a modificação decorrente da emenda.

§ 3º Rejeitada a emenda, votar-se-á a proposição, que, se aprovada, retomará o seu curso, e, em caso contrário, será definitivamente arquivada.
Art. 146. Quando a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, ou a Comissão de Finanças e Tributação, apresentar emenda tendente a sanar vício de inconstitucionalidade ou injuridicidade, e de inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, respectivamente, ou o fizer a comissão especial referida no art. 34, II, a matéria prosseguirá o seu curso, e a apreciação preliminar far-se-á após a manifestação das demais comissões constantes do despacho inicial.

1.10 Prazos das comissões

Existem vários artigos no RICD a respeito dos prazos para realização de determinadas ações legislativas, os quais podem ser fixados em minutos, horas, dias, dias úteis, reuniões e sessões. Vejamos alguns exemplos:

Art. 57. [...]
XI – se ao voto do relator forem sugeridas alterações, com as quais ele concorde, ser-lhe-á concedido prazo **até a reunião seguinte** para a redação do novo texto; [...]
XVI – ao membro da comissão que pedir vista do processo, ser-lhe-á concedida esta por **duas sessões**, se não se tratar de matéria em regime de urgência; quando mais de um membro da comissão, simultaneamente, pedir vista, ela será conjunta e na própria comissão, não podendo haver atendimento a pedidos sucessivos;
[...]
Art. 58. [...]
§ 5º Aprovada a redação final pela comissão competente, o projeto de lei torna à Mesa para ser encaminhado ao Senado Federal ou à Presidência da República, conforme o caso, no prazo de **setenta e duas horas**.
[...]
Art. 82. [...]
§ 4º Encerrado o grande expediente, será aberto o prazo de **10 (dez) minutos** para apresentação de proposições, ou solicitação de apoiamento eletrônico a elas, que se resumirá à leitura das ementas.
[...]
Art. 116. Os pedidos escritos de informação a ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de **trinta dias**, bem como a prestação de informações falsas, serão encaminhados pelo primeiro-secretário da Câmara, observadas as seguintes regras: [...]
Resolução nº 25/2001, Código de Ética e Decoro Parlamentar
Art. 11. [...]
Parágrafo único. Contra a aplicação da penalidade prevista neste artigo, poderá o deputado recorrer ao respectivo Plenário no prazo de **2 (dois) dias úteis**.
(grifos nossos)

Em geral, os prazos ficam suspensos durante os períodos de recesso parlamentar e, na contagem dos prazos em sessões, exclui-se a sessão inicial, ou seja, a do dia em que ocorre o fato ou se pratica o ato, e inclui-se a sessão do vencimento.

Os prazos contados em dias, quando não expressos em dias úteis, são contados em dias corridos, excluindo-se o dia em que ocorre o fato ou se pratica o ato, e incluindo-se o do vencimento. Em regra, caso esse prazo termine em dia não útil, as providências podem ser tomadas até o primeiro dia útil subsequente.

Os prazos contados em reuniões e sessões referem-se àquelas efetivamente realizadas. No caso das sessões, contam-se as deliberativas (ordinárias e extraordinárias) e as não deliberativas de debates. As preparatórias e as solenes não são computadas.

> Art. 65. As sessões da Câmara dos Deputados serão:
> I – preparatórias, as que precedem a inauguração dos trabalhos do Congresso Nacional na primeira e na terceira sessões legislativas de cada legislatura;
> II – deliberativas:
> a) ordinárias, as de qualquer sessão legislativa, realizadas apenas uma vez por dia, de terça a quinta-feira, iniciando-se às quatorze horas;
> b) extraordinárias, as realizadas em dias ou horas diversos dos prefixados para as ordinárias;
> III – não deliberativas:
> a) de debates, as realizadas de forma idêntica às ordinárias, porém sem ordem do dia, apenas uma vez às segundas e sextas-feiras, iniciando-se às quatorze horas nas segundas e às nove horas nas sextas-feiras, disciplinando o presidente da Câmara dos Deputados o tempo que corresponderia à ordem do dia, podendo os líderes delegar a membros de suas bancadas o tempo relativo às comunicações de lideranças;
> b) solenes, as realizadas para grandes comemorações ou para homenagens especiais;
> [...]

Havendo mais de uma sessão deliberativa no dia, será contada (para efeito de prazo) a que ocorrer primeiro. Não havendo sessão deliberativa, o prazo será contado pela sessão de debates.

> Art. 280. Salvo disposição em contrário, os prazos assinalados em dias ou sessões neste regimento computar-se-ão, respectivamente, como dias corridos ou por sessões deliberativas e de debates da Câmara dos Deputados efetivamente realizadas; os fixados por mês contam-se de data a data.
> § 1º Exclui-se do cômputo o dia ou sessão inicial e inclui-se o do vencimento.
> § 1º-A Considera-se sessão inicial a do dia em que ocorrer o fato ou se praticar o ato.
> § 2º Os prazos, salvo disposição em contrário, ficarão suspensos durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.
> § 3º Para atender o disposto no *caput*, será considerado para efeito de contagem de prazo a sessão deliberativa que ocorrer primeiro e, em não havendo,

> a sessão de debates, apurando-se o quórum previsto no § 2º do art. 79, até 30 (trinta) minutos após o horário previsto para o início da primeira sessão.
> § 4º A contagem do prazo a que se refere o § 3º será apurada uma única vez no dia em que ocorrer a sessão ou sessões.
> Art. 281. Os atos ou providências, cujos prazos se achem em fluência, devem ser praticados durante o período de expediente normal da Câmara ou das suas sessões ordinárias, conforme o caso.

De acordo com o art. 281, as providências relativas aos prazos devem ser praticadas durante o período de expediente normal da Câmara dos Deputados ou de suas sessões ordinárias.

Entretanto, o art. 280 foi modificado em abril de 2015, por meio da Resolução nº 7/2015, e passou a determinar que os prazos serão contados por sessões deliberativas ou de debates efetivamente realizadas. Para evitar quaisquer dúvidas, a referida resolução deveria ter modificado também o art. 281.

Considerando-se que o prazo para tomada de determinadas providências se encerra ao fim da sessão que foi utilizada para contagem do prazo, entende-se atualmente que os prazos para apresentação de recursos ou de emendas e para fim do pedido de vista, entre outros, terminam com o encerramento da sessão e não ao final do expediente. Com isso, alguns prazos podem-se encerrar às 10h da manhã e não mais às 18h30 ou 19h.

Ressalte-se ainda que o Ato da Mesa nº 28/1995 estabelece que o término do expediente ordinário se dá às 18h30. Se houver sessão ordinária em andamento, o expediente estender-se-á até às 19h (arts. 65, II, *a*, e 66) ou 20h, contanto que a sessão seja prorrogada (art. 72). Nessa hipótese, o prazo para apresentação de requerimento ou de proposição à secretaria da comissão ou à Secretaria-Geral da Mesa encerrar-se-á em um dos horários citados, conforme o caso.

As comissões possuem diferentes prazos para deliberação das proposições, de acordo com o regime de tramitação da matéria, conforme apresentado no quadro 2. Em geral, o relator possui metade do prazo concedido à comissão para proferir seu parecer.

Quadro 2 – Prazos das comissões

Tramitação	Prazo da comissão	Prazo do relator	Prorrogação do prazo do relator
Urgente	5 sessões	3 sessões[1]	Vedada
Prioridade	10 sessões	5 sessões	3 sessões[1]
Ordinária	40 sessões	20 sessões	10 sessões

Fonte: RICD.
Elaboração dos autores.
Nota 1: O RICD não é específico quanto a esses prazos. Trata-se de metade do prazo inicial.

As emendas apresentadas em plenário são distribuídas às comissões, de acordo com a matéria a que se referem, e possuem o mesmo prazo de tramitação da proposição principal.

> Art. 52. Excetuados os casos em que este regimento determine de forma diversa, as comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:
> I – cinco sessões, quando se tratar de matéria em regime de urgência;
> II – dez sessões, quando se tratar de matéria em regime de prioridade;
> III – quarenta sessões, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária;
> IV – o mesmo prazo da proposição principal, quando se tratar de emendas apresentadas no Plenário da Câmara, correndo em conjunto para todas as comissões, observado o disposto no parágrafo único do art. 121.
> [...]

Algumas comissões especiais possuem prazos específicos para concluir seus trabalhos, como se demonstra no quadro 3. Enquanto as comissões especiais possuem prazos contados em sessões, as comissões parlamentares de inquérito têm o prazo contado em dias.

Quadro 3 – Prazos de algumas comissões

Comissão	Prazo	Prorrogação	Emendas
Comissão especial para dar parecer a PEC	40 sessões	20 sessões	10 sessões
Comissão especial para dar parecer a projeto de código	60 sessões	–	20 sessões
Comissão parlamentar de inquérito	120 dias	60 dias	–

Fonte: RICD.

O prazo de uma comissão especial criada para dar parecer a proposição que versar matéria de competência de mais de três comissões que se devam pronunciar quanto ao mérito, prevista no art. 34, II, depende do tipo de proposição que a comissão irá analisar, ou seja, corresponderá a um dos prazos apresentados no quadro 2.

Em regra, o prazo da comissão é contado a partir de sua constituição, que ocorre antes da respectiva instalação (maiores detalhes nas seções 3.4 e 3.5). Essa regra é explicitada no art. 202, *caput*, do RICD, que trata de comissão especial para dar parecer a PEC. Na ausência de regra específica, as demais comissões temporárias utilizam esse mesmo artigo para início da contagem de prazo.

> Art. 202. [...]
> § 2º Admitida a proposta, o presidente designará comissão especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer.
> § 3º Somente perante a comissão especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de deputados e nas

> condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer.
> [...]

Já o prazo para apresentação de emendas a PEC é contado a partir da instalação da comissão especial, conforme decidido na QO nº 5.518/1995, uma vez que a comissão pode não ser instalada logo após sua constituição e, consequentemente, o prazo de emendamento tornar-se-ia inexequível.

Devido ao grande número de proposições em tramitação nas comissões permanentes, alguns prazos não são cumpridos à risca, cabendo às secretarias das comissões manter os respectivos presidentes informados sobre os prazos da comissão e do relator.

Caso o prazo da comissão não possa ser cumprido, poderá ser solicitado ao Plenário da Câmara dos Deputados prorrogação de prazo para apresentação de parecer, por meio do requerimento previsto no art. 117, VII.

Esgotado o prazo previsto para o relator emitir parecer, compete ao presidente da comissão solicitar a confecção do parecer. As secretarias das comissões enviam ofício ao relator informando o esgotamento do prazo regimental e solicitando a entrega do projeto com o respectivo parecer.

Quando a solicitação de devolução não é atendida, seja por motivo de extravio ou com o objetivo de obstruir a tramitação, o presidente pode solicitar a reconstituição das matérias, por meio de ofício encaminhado ao presidente da Casa, com base no art. 106, e indicar novo relator.

> Art. 106. Quando, por extravio ou retenção indevida, não for possível o andamento de qualquer proposição, vencidos os prazos regimentais, a Mesa fará reconstituir o respectivo processo pelos meios ao seu alcance para a tramitação ulterior.

Algumas vezes o presidente inclui na pauta matéria pendente de parecer, de modo a obrigar a manifestação do relator. Caso este não se manifeste, o presidente poderá indicar um novo relator na mesma reunião, por decisão própria ou em atendimento a requerimento apresentado pelo autor da matéria.

O requerimento apresentado pelo autor costuma ser enviado, na forma de ofício, ao presidente da comissão em que se encontra a proposição, a quem cabe decidir pela inclusão da matéria em pauta, sem necessidade de deliberação por parte do colegiado. A solicitação do autor não resulta na inclusão da matéria na pauta para apreciação imediata nem gera obrigação por parte da comissão, pois somente os membros podem oferecer requerimentos e decidir sobre os trabalhos da comissão. As exceções a essa regra são os requerimentos de adiamento de discussão e de votação, que podem ser apresentados por líder, autor ou relator.

O presidente poderá, a requerimento fundamentado do relator, conceder-lhe prorrogação do prazo para apresentação de seu parecer por até metade do prazo original, com exceção das proposições que tramitam em regime de urgência.

O RICD possibilita também ao presidente da comissão avocar a proposição e tornar-se o relator da matéria, caso não deseje designar outro membro da comissão para exercer essa função.

1.10.1 Publicação

Existem vários dispositivos no RICD que tratam dos prazos e das regras de publicação de proposições e de informações relativas ao Plenário e às comissões no avulso da ordem do dia e no *DCD*.

A ordem do dia do Plenário apresenta avisos sobre prazos para recebimento de emendas e recursos, matérias constantes da pauta, lista de oradores do grande expediente e proposições arquivadas. O documento também informa se a sessão agendada é deliberativa ou não deliberativa e encontra-se disponível em <www.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/ordempdf>.

A ordem do dia das comissões apresenta informações relativas a todas as comissões permanentes e temporárias quanto a prazos para emendas e recursos, pautas das reuniões, entre outros. Encontra-se disponível em <www.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/ordem-do-dia>.

O *DCD* traz as atas das sessões, as proposições apresentadas e despachadas, os documentos despachados pelo presidente, as resoluções da Câmara dos Deputados, a composição da Mesa, etc. Em relação às comissões, são publicadas as proposições a elas encaminhadas, as pautas e atas das reuniões, os avisos sobre prazos para emendas e recursos, as designações de relatores e os pareceres, a composição das comissões, entre outros. O *DCD* encontra-se disponível em <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>.

Além disso, assim como ocorre com o Plenário, as comissões possuem páginas no portal da Câmara dos Deputados com informações detalhadas sobre a agenda de reuniões, resultados, atas, áudio e vídeo das reuniões, notícias, documentos, informações sobre as proposições em tramitação, composição da comissão, etc. Exemplos: <www.camara.leg.br/ccjc>, <www.camara.leg.br/cmo>, <www.camara.leg.br/clp>.

1.11 O trabalho das comissões em números

Entre os diversos relatórios e publicações apresentados na área de transparência da Câmara dos Deputados na internet, encontra-se a estatística dos trabalhos, com síntese anual dos trabalhos legislativos realizados pelo Plenário e pelas comissões.

A estatística dos trabalhos pode ser consultada no endereço eletrônico <http://www2.camara.leg.br/transparencia/gestao-na-camara-dos-deputados/trabalhos-da-camara-dos-deputados>.

A seguir são apresentados alguns números relativos aos trabalhos ocorridos em plenário e nas comissões. Trata-se da quantificação de alguns aspectos mensuráveis dos trabalhos desses órgãos técnicos, uma vez que o resultado do trabalho do Congresso Nacional não pode ser resumido apenas pela quantidade de

proposições aprovadas. Os discursos proferidos, as discussões realizadas nas comissões e no Plenário, as audiências públicas realizadas com representantes da sociedade, a participação em eventos externos e até mesmo a não deliberação de determinadas matérias também precisam ser considerados quando se pensa na qualificação, quantificação e avaliação da atuação parlamentar.

O relatório informa que os trabalhos legislativos referentes ao ano de 2014 foram afetados pela realização da copa do mundo de futebol e pelas eleições. A tabela 1 apresenta as sessões em plenário realizadas nos anos de 2013 a 2017.

Tabela 1 – Sessões realizadas de 2013 a 2017

Sessões realizadas no plenário	2013	2014	2015	2016	2017
Sessões preparatórias	1	0	2	0	1
Sessões deliberativas ordinárias	49	38	59	27	15
Sessões não deliberativas de debates	126	90	44	51	41
Sessões extraordinárias	151	96	150	171	163
Sessões extraordinárias Comissão Geral[1]	0	3	32	11	15
Sessões não deliberativas solenes	97	74	114	82	132
Total de sessões realizadas	**424**	**301**	**401**	**342**	**367**

Fonte: Estatística dos trabalhos.
Nota 1: Não foram computadas comissões gerais realizadas dentro de sessões deliberativas ordinárias.

A análise de uma proposição pode resultar em aprovação ou rejeição. Cada tipo de proposição tem rito próprio e, em geral, é estudada pelas comissões antes de ser deliberada pelo Plenário. A tabela 2 apresenta a quantidade de proposições deliberadas pelo Plenário de 2013 a 2017.

Tabela 2 – Proposições analisadas de 2013 a 2017

Proposições analisadas pelo Plenário	2013	2014	2015	2016	2017
Propostas de emenda à Constituição	10	7	9	4	6
Propostas de emenda à Constituição (1º turno)	1	4	2	3	0
Medidas provisórias	31	20	28	43	31
Projetos de lei complementar	6	5	10	2	6
Projetos de lei	32	42	70	41	49
Projetos de decreto legislativo	26	13	41	23	70
Projetos de resolução	30	8	13	6	6
Representação	1	3	0	1	0
Objeto de deliberação	0	4	3	6	2
Denúncia por crime de responsabilidade	0	0	0	1	0
Solicitação de instalação de processo (SIP)	0	0	0	0	2
Subtotal	**137**	**106**	**176**	**130**	**172**
Outras matérias[1]	527	333	938	595	828
Total de matérias apreciadas	**664**	**439**	**1.114**	**725**	**1.000**

Fonte: Estatística dos trabalhos.
Nota 1: Outras matérias: destaque, emenda, subemenda, moção, parecer, recurso, redação final, requerimento, denúncia, etc.

As tabelas a seguir apresentam informações sobre a quantidade de comissões, matérias aprovadas conclusivamente e eventos realizados no âmbito das comissões.

A tabela 3 apresenta a quantidade de comissões existentes de 2013 a 2017. Em 2014, foi criada a Comissão de Turismo; em 2015, foi criada a Comissão de Defesa

dos Direitos das Pessoas com Deficiência; em 2016, foram criadas a Comissão da Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher.

Tabela 3 – Quantidade de comissões de 2013 a 2017

Quantidade de comissões	2013	2014	2015	2016	2017
Comissões permanentes	21	22	23	25	25
Comissões parlamentares de inquérito	4	3	9	10	2
Comissões especiais	61	81	64	84	101
Comissões externas	17	18	11	21	31
Grupos de trabalho	4	4	2	3	-
Comissões mistas permanentes[1]	3	2	2	2	2
Total	**110**	**130**	**111**	**145**	**161**

Fonte: Estatística dos trabalhos.
Nota 1: Não foram consideradas as comissões mistas permanentes sob responsabilidade do Senado Federal. O quantitativo inclui a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul – CPCMS.

O número de projetos de lei aprovados conclusivamente pelas comissões é expressivamente maior que o número de projetos de lei aprovados em plenário. A tabela 4 apresenta as matérias aprovadas conclusivamente, sem considerar as proposições apensadas nem as acessórias.

Tabela 4 – Matérias aprovadas conclusivamente de 2013 a 2017

Matérias aprovadas conclusivamente pelas comissões	2013	2014	2015	2016	2017
Projeto de lei	118	128	280	124	173
Projeto de decreto legislativo[1]	420	169	311	67	127
Total	**538**	**297**	**591**	**191**	**300**

Fonte: Estatística dos trabalhos.
Nota 1: A maior parte dos projetos de decreto legislativo refere-se a atos de outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

As reuniões das comissões podem ser de instalação e eleição, deliberativas ou não deliberativas. Elas ocorrem na Câmara dos Deputados, enquanto os demais eventos podem ser realizados no Congresso Nacional ou em locais externos. A tabela 5 apresenta a quantidade de reuniões e outros eventos realizados pelas comissões permanentes e temporárias de 2013 a 2017.

Tabela 5 – Reuniões e eventos realizados pelas comissões

Reuniões e eventos realizados pelas comissões	2013	2014	2015	2016	2017
Comissões permanentes					
Reuniões	1.354	689	1.462	806	1.371
Seminário, conferência, mesa-redonda, palestra, painel, diligência e outros eventos	313	136	238	191	288
Subtotal	1.667	825	1.700	997	1.659
Comissões temporárias					
Reuniões	428	226	859	492	441
Seminário, conferência, mesa-redonda, palestra, painel, diligência e outros eventos	156	55	137	105	163
Subtotal	584	281	996	597	604
Total	**2.251**	**1.106**	**2.696**	**1.594**	**2.263**

Fonte: Estatística dos trabalhos.

2. Comissões

As comissões da Câmara dos Deputados são órgãos técnicos compostos por deputados, criadas com o objetivo de discutir e votar proposições legislativas, além de outras atribuições previstas no RICD.

As comissões podem ser permanentes ou temporárias.

As comissões permanentes fazem parte da estrutura administrativa da Câmara, atuam no processo legislativo, fazem o acompanhamento de planos e programas governamentais e fiscalizam os atos do Poder Executivo. São reinstaladas todos os anos, geralmente entre fevereiro e março, após a indicação dos membros de cada comissão pelos respectivos líderes partidários.

As comissões temporárias, por outro lado, são criadas para apreciar assunto ou matéria de acordo com o ato de sua criação, e possuem prazo determinado, com duração máxima até o término da legislatura.

2.1 Comissões permanentes

O art. 24 do RICD estabelece as competências das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, extensíveis, no que couber, às comissões temporárias.

Compete às comissões emitir parecer sobre as proposições sujeitas a deliberação do Plenário. As proposições são inicialmente distribuídas às comissões, de acordo com as respectivas áreas temáticas, para discussão e votação. As deliberações das comissões ocorrem orientadas por um parecer oferecido pelo relator designado para analisar a matéria. Os pareceres aprovados são posteriormente encaminhados para o Plenário. As comissões também discutem e votam proposições sujeitas a apreciação conclusiva, ou seja, aquelas que dispensam a deliberação posterior pelo Plenário (ver seção 1.8 sobre poder conclusivo).

Além de discutir e votar proposições, as comissões possuem diversas outras atribuições, tais como realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, convocar ministro de Estado, acompanhar e fiscalizar programas e obras do governo federal, realizar auditorias nas unidades administrativas dos três poderes, estudar assunto compreendido no seu campo temático, emendar leis orçamentárias, entre outras.

As audiências públicas são um tipo de reunião realizada pelas comissões com o objetivo de convidar autoridades para prestar esclarecimentos sobre temas de interesse da comissão, dentro de seu campo temático, ou qualquer representante da sociedade civil para instruir os parlamentares em torno das proposições que estejam sob sua apreciação.

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados são as seguintes:

I – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR);
II – Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra);
III – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI);
IV – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC);
V – Comissão de Defesa do Consumidor (CDC);
VI – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC);
VII – Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU);
VIII – Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM);
IX – Comissão de Educação (CE);
X – Comissão de Finanças e Tributação (CFT);
XI – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC);
XII – Comissão de Legislação Participativa (CLP);
XIII – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS);
XIV – Comissão de Minas e Energia (CME);
XV – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN);
XVI – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO);
XVII – Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF);
XVIII – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP);
XIX – Comissão de Turismo (CTUR);
XX – Comissão de Viação e Transportes (CVT);
XXI – Comissão de Cultura (CCULT);
XXII – Comissão do Esporte (Cespo);
XXIII – Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CPD);
XXIV – Comissão dos Direitos da Mulher (CMULHER);
XXV – Comissão dos Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO).

Cada comissão permanente possui uma página própria no portal institucional da Câmara dos Deputados na internet. Exemplos: <www.camara.leg.br/ccjc>, <www.camara.leg.br/cft>, <www.camara.leg.br/ctasp> e assim por diante.

Os campos temáticos ou áreas de atividade de cada comissão estão previstos no art. 32 do RICD. É a partir dessas competências temáticas que a Presidência da Câmara dos Deputados realiza a distribuição das proposições para as comissões permanentes.

As áreas de atividade de cada comissão permanente abrangem também os órgãos e programas governamentais com eles relacionados e respectivos acompa-

nhamento e fiscalização. Em tese, cada comissão permanente tem seu campo de atuação ligado a pelo menos um ministério, com o qual deveria manter relações de acompanhamento e de fiscalização.

No decorrer dos mais de 190 anos de funcionamento da Câmara dos Deputados, as comissões passaram por diversas modificações: em suas atribuições, ora agrupadas, ora desmembradas; nas nomenclaturas; nas formas de atuação; e em suas áreas temáticas que, por diversas vezes, tiveram temas acrescidos, tais como minorias, informática, tecnologia, turismo, e outros suprimidos, tais como colonização, catequese, civilização dos índios e negócios eclesiásticos.

Brusco (2006), em pesquisa referente ao período de 1823 a 2004, identificou 128 comissões permanentes na Câmara dos Deputados. Essas comissões foram criadas, agrupadas, alteradas e extintas para acompanhar as mudanças ocorridas na sociedade brasileira e, consequentemente, no Congresso Nacional.

Em 1989, logo após a promulgação da Constituição de 1988, a Câmara possuía 13 comissões permanentes. Em 2004, o número subiu para 20 comissões. De 2013 a 2015 foi criada uma comissão por ano e em 2016 foram criadas mais duas comissões. Atualmente a Câmara dos Deputados possui 25 comissões permanentes.

A criação e extinção de comissões, bem como as alterações das nomenclaturas e atribuições, são realizadas por meio de resoluções da Câmara dos Deputados. Muitas dessas mudanças são pontuais, enquanto outras surgem a partir da vigência de uma nova Constituição, que pode ensejar a elaboração de um novo regimento interno.

O Senado Federal também possui comissões permanentes e temporárias, com prerrogativas similares às das comissões da Câmara dos Deputados. As comissões permanentes do Senado Federal são as seguintes:

I – Comissão de Assuntos Econômicos (CAE);

II – Comissão de Assuntos Sociais (CAS);

III – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ);

IV – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT);

V – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH);

VI – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR);

VII – Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE);

VIII – Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI);

IX – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle (CMA);

X – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA);

XI – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE);

XII – Comissão Senado do Futuro (CSF);

XIII – Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG).

2.2 Comissões temporárias

As comissões temporárias são classificadas em especiais, de inquérito e externas (art. 33). A finalidade de cada tipo exerce influência direta na forma de atuação, prerrogativas e limitações da comissão.

De acordo com o art. 22, II, as comissões temporárias são criadas para apreciar determinado assunto e se extinguem: a) ao término da legislatura; b) quando alcançado o fim a que se destinam; ou c) quando expirado seu prazo de duração.

O ato de criação de uma comissão temporária deve apresentar explicitamente a finalidade do órgão e o dispositivo regimental utilizado para sua criação.

O encerramento da comissão temporária depende da finalidade da comissão. Por exemplo, uma comissão parlamentar de inquérito será extinta após a aprovação do seu relatório final ou ao término dos 120 dias de prazo de funcionamento da comissão, caso não haja prorrogação, o que ocorrer primeiro. Já uma comissão criada para dar parecer a uma PEC será encerrada após a elaboração da redação final da proposta (art. 197) ou após o esgotamento do prazo de 40 sessões.

Em qualquer caso, o prazo final para encerramento de uma comissão temporária é o final da legislatura.

> **Como é no Senado?** No Senado Federal, as comissões temporárias podem ser internas, externas ou parlamentares de inquérito. As comissões internas são criadas para finalidades específicas, as comissões externas são destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos, e as parlamentares de inquérito são criadas nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição (art. 74 do RISF). As comissões temporárias se extinguem ao concluir suas tarefas, ao término dos respectivos prazos ou ao término da sessão legislativa ordinária (art. 76 do RISF).

2.3 Comissões especiais

Apesar de o art. 34 especificar somente três casos para criação de comissão especial, na verdade existem seis possibilidades:

- dar parecer a PEC (art. 34, I);
- dar parecer a projeto de código (art. 34, I);
- dar parecer a proposição que versar matéria de competência de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito (art. 34, II);
- estudar determinado assunto (art. 17, I, *m*);
- reformar o Regimento Interno (art. 216);
- autorizar a apuração de crime de responsabilidade do presidente e do vice-presidente da República e de ministros de Estado (art. 218).

Em qualquer dos casos, uma comissão especial é constituída com finalidade específica, de acordo com o respectivo ato de criação.

Em 2010, na Comissão Especial da Execução Administrativa da Dívida Ativa (PL nº 2.412/2009 e apensados), foi apresentada a QO nº 640/2010, que solicitava o

envio do Projeto de Lei Complementar nº 469/2009 para que também fosse apreciado pela comissão, uma vez que a constitucionalidade de alguns dispositivos tratados pelos projetos da comissão mantinha correlação com o objeto desse projeto.

A referida comissão especial foi criada com base no art. 34, II, por tratar de matéria de competência de mais de três comissões que se deveriam pronunciar quanto ao mérito.

O presidente da Câmara, em sua decisão, disse que a criação de comissão especial configura exceção à regra de distribuição de proposições às comissões permanentes. Informou também que as comissões especiais criadas com base no art. 34, II, são

> constituídas com a finalidade específica de proferir parecer a determinada proposição ou conjunto de proposições apensadas, em razão da matéria contida na iniciativa legislativa, não competindo aos referidos colegiados examinar outras proposições, além daquela para a qual foi criada.

2.3.1 Comissão especial para dar parecer a PEC

A comissão especial para dar parecer a PEC é criada pelo presidente da Câmara dos Deputados, após admissão da PEC pela CCJC. A comissão especial tem prazo de quarenta sessões para proferir seu parecer.

> Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.
> § 1º Se inadmitida a proposta, poderá o autor, com o apoiamento de líderes que representem, no mínimo, um terço dos deputados, requerer a apreciação preliminar em plenário.
> § 2º Admitida a proposta, o presidente designará comissão especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões a partir de sua constituição para proferir parecer.
> [...]

De acordo com o art. 202, o prazo da comissão passa a ser contado a partir da constituição da comissão, e não de sua instalação. Portanto, eventual demora entre a constituição e a instalação da comissão pode comprometer seus prazos, principalmente o do relator.

Em 1995, foi formulada a QO nº 5.518/1995, que questiona os prazos de comissão especial para proferir parecer a uma PEC. O presidente decidiu que o prazo geral da comissão deve ser contado a partir da constituição da comissão. O prazo para apresentação de emendas, no entanto, deve ser contado a partir da instalação da comissão.

O prazo de quarenta sessões da comissão especial coincide com o de matéria em regime de tramitação ordinária, pois, de acordo com o art. 52, os prazos são de cinco sessões para matérias em regime de urgência, dez sessões para matérias em regime de prioridade e quarenta sessões para matérias em regime de tramitação

ordinária. Entretanto, a PEC é considerada uma proposição com regime de tramitação especial, conforme estabelece o Título VI do RICD.

Caso a comissão não aprecie a matéria dentro do prazo regimental, é possível requerer ao presidente da Câmara prorrogação por vinte sessões. Essa prática decorre do Recurso nº 52/1999 contra a QO nº 284/1999, o qual, embora se refira à prorrogação do prazo de funcionamento de uma comissão parlamentar de inquérito, tem sido utilizado também para a prorrogação das demais comissões temporárias.

Geralmente, são feitas tantas prorrogações por vinte sessões quantas forem necessárias, tendo como limite o término da legislatura em que foi constituída a comissão. A prorrogação pela metade do prazo inicial é uma aplicação da interpretação de dispositivo relativo às CPIs, que tem prazo inicial de 120 dias, prorrogáveis por até metade desse prazo.

> Art. 35. [...]
> § 3º A comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

Uma PEC não recebe emendas em plenário. As emendas a PEC são apresentadas perante a comissão especial nas primeiras 10 sessões de funcionamento da comissão, e necessitam de, no mínimo, 171 assinaturas de deputados (art. 202, § 3º). Porém, ao elaborar seu parecer, o relator pode apresentar emendas sem necessidade de apoiamento, o que dá a ele grande poder e enorme responsabilidade.

Em 1995, foi formulada a QO nº 5.513/1995, questionando o quórum necessário para apreciação do parecer do relator na comissão especial, a possibilidade de o relator apresentar emendas sem o apoiamento de um terço dos membros da Casa e a possibilidade de emendas apresentadas na comissão introduzirem matérias que não foram analisadas pela CCJC quanto à admissibilidade.

O presidente decidiu que: a) a comissão especial não vota a PEC em si, mas um parecer sobre a proposta, e o quórum para aprovação de parecer do relator, tanto na CCJC (que aprecia a admissibilidade da PEC) quanto nas demais comissões é de maioria simples, desde que presente a maioria absoluta dos membros do colegiado; b) a possibilidade de o relator apresentar emendas sem o apoiamento de um terço dos membros da Casa é uma opção do RICD, uma vez que a Constituição é expressa quanto ao requisito da iniciativa da PEC, mas é silente em relação ao emendamento; c) a possibilidade de uma emenda introduzir matéria que não foi analisada quanto à sua admissibilidade pode ser resolvida pelo § 8º do art. 202, combinado com o § 2º do art. 34. Nesse caso, a comissão especial é responsável pelo exame da admissibilidade e do mérito das emendas à PEC.

Concordamos com a resposta em quase toda sua integralidade. Entretanto, discordamos do entendimento de que a comissão especial não vota a proposição, mas o parecer do relator. Na verdade, a comissão discute e vota o parecer e a proposição (art. 56, § 1º). Em relação à PEC, o § 2º do art. 60 da CF/1988 determina que a proposta seja discutida e votada em cada Casa do Congresso, em dois turnos, devendo

obter, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. Trata-se de determinação relacionada ao Plenário de cada uma das Casas, não relacionada com o trâmite nas comissões.

Maiores detalhes sobre votação do parecer do relator encontram-se na seção 5.5.

Após aprovada na comissão especial, a PEC é encaminhada à Mesa e será submetida a dois turnos de discussão e votação em plenário, com interstício de cinco sessões entre um turno e outro. Será aprovada se obtiver três quintos (308 deputados) dos votos, em votação nominal, em cada um dos turnos.

A redação final da PEC é de responsabilidade da comissão especial e deverá ser elaborada no prazo de uma sessão, prorrogável por outra. Desse modo, a comissão especial só será extinta após a aprovação do texto final pelas duas Casas, uma vez que a PEC poderá retornar à Câmara para nova votação caso ocorram mudanças do texto no Senado.

No caso de fim da legislatura e consequente extinção da comissão especial, a redação final da PEC passa a ser de responsabilidade da CCJC.

> Art. 196. A redação do vencido ou a redação final será elaborada dentro de dez sessões para os projetos em tramitação ordinária, cinco sessões para os em regime de prioridade, e uma sessão, prorrogável por outra, excepcionalmente, por deliberação do Plenário, para os em regime de urgência, entre eles incluídas as propostas de emenda à Constituição.
>
> Art. 197. É privativo da comissão específica para estudar a matéria redigir o vencido e elaborar a redação final, nos casos de proposta de emenda à Constituição, de projeto de código ou sua reforma e, na hipótese do § 6º do art. 216, de projeto de Regimento Interno.

Depois de aprovada em plenário, a PEC é encaminhada ao Senado Federal, onde será discutida e votada também em dois turnos, com quórum de aprovação de três quintos dos votos (49 senadores). No Senado Federal, a PEC não é analisada por comissão especial, mas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e o relator precisa do quórum de apoiamento de um terço dos senadores (27) para apresentação de emendas. O quórum de aprovação na comissão é de maioria simples.

Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Resolução nº 191/2009, que altera o rito de tramitação das PECs. Caso seja aprovado, a CCJC passará a analisar também o mérito da matéria e não serão mais criadas comissões especiais para apreciação de PECs, assim como ocorre no Senado Federal.

Outras informações sobre tramitação de PECs encontram-se na seção 6.1.

2.3.2 Comissão especial para dar parecer a projeto de código

De acordo com Farhat (1996), código é uma coleção de leis relativas praticamente a todos os aspectos da mesma questão ou disciplina, que regula com extensão e profundidade as matérias a que se refere.

O projeto de código tem trâmite especial na Câmara dos Deputados. Por sua abrangência e complexidade, somente é permitida a tramitação simultânea de dois

projetos de código. As normas específicas para tramitação de projeto de código são tratadas nos arts. 205 a 211 do RICD.

Após ser instalada, a comissão especial criada para dar parecer a projeto de código tem prazo de 60 sessões para apreciar o projeto, assim distribuído:

- emendas ao projeto: 20 sessões;
- relatores parciais: 10 sessões;
- relator geral: 15 sessões;
- discussão e votação: 10 sessões;
- redação do vencido: 5 sessões.

São exemplos de tramitação de projetos de código:

- em dezembro de 2010, a Câmara recebeu do Senado Federal o Projeto de Lei nº 8.046/2010 (PL nº 166/2010 no SF), que reforma o Código de Processo Civil. A comissão especial, criada em 2011, designou relator geral e relatores parciais, realizou 15 audiências públicas em Brasília e 13 conferências estaduais, além de consulta pública por meio do sítio eletrônico e-democracia. Em março de 2014, o projeto foi aprovado em plenário e encaminhado para o Senado Federal;
- em junho de 2011, foi apresentado o Projeto de Lei nº 1.572/2011, que institui o Código Comercial. Em 2012, foi criada uma comissão especial, foram realizadas audiências públicas, conferências e seminários, designados relatores parciais e relator geral, apresentadas emendas, e os prazos da comissão foram prorrogados várias vezes. Ao final da 54ª legislatura, o projeto foi arquivado e, no início da 55ª legislatura, desarquivado pelo autor. Em fevereiro de 2015, foi criada nova comissão especial para proferir parecer ao projeto.

2.3.3 Comissão especial para dar parecer a matéria de competência de mais de três comissões que se devam pronunciar quanto ao mérito

De acordo com o art. 34, quando a matéria de uma proposição tratar de assunto relativo à área temática de mais de três comissões permanentes que se devam pronunciar quanto ao mérito, deverá ser analisada por uma comissão especial, cuja criação é atribuição do presidente da Câmara dos Deputados, por iniciativa própria, a requerimento de líder ou de presidente de comissão permanente.

A parte final do inciso II do art. 34 diz que o "presidente de comissão interessada" é um dos que pode solicitar a criação de comissão especial. Parece ser incoerente que o presidente de uma comissão permanente solicite a criação de uma comissão especial e a consequente distribuição da proposição para esta comissão. Nesse caso, pode-se entender que a comissão interessada estaria de fora da distribuição original da proposição, e o fato de se criar uma comissão especial permitiria a participação de parte dos membros da comissão permanente na nova comissão.

Com base no art. 141, qualquer deputado pode solicitar a inclusão de nova comissão no despacho, de modo a propor a criação de comissão especial pela necessidade de sua tramitação por mais de três comissões de mérito.

> Art. 141. Se a comissão a que for distribuída uma proposição se julgar incompetente para apreciar a matéria, ou se, no prazo para a apresentação de emendas referido no art. 120, I e § 4º, qualquer deputado ou comissão suscitar conflito de competência em relação a ela, será este dirimido pelo presidente da Câmara, dentro em duas sessões, ou de imediato, se a matéria for urgente, cabendo, em qualquer caso, recurso para o Plenário no mesmo prazo.

Na composição da comissão especial, pelo menos metade das vagas de membros titulares deve ser ocupada por membros das comissões permanentes que se deveriam manifestar quanto ao mérito da matéria, nos termos do art. 34, § 1º, do RICD.

> Art. 34. As comissões especiais serão constituídas para dar parecer sobre:
> I – proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI;
> II – proposições que versarem matéria de competência de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do presidente da Câmara, ou a requerimento de líder ou de presidente de comissão interessada.
> § 1º Pelo menos metade dos membros titulares da comissão especial referida no inciso II será constituída por membros titulares das comissões permanentes que deveriam ser chamadas a opinar sobre a proposição em causa.
> § 2º Caberá à comissão especial o exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas, observado o disposto no art. 49 e no § 1º do art. 24.

A comissão especial deverá manifestar-se quanto ao mérito e também quanto à admissibilidade, substituindo as comissões permanentes que se deveriam pronunciar sobre o mérito, e a CFT e a CCJC, que dariam pareceres, respectivamente, sobre a adequação financeira e orçamentária e sobre a constitucionalidade ou juridicidade da matéria.

Caso a comissão especial manifeste-se pela inadmissibilidade da matéria, a proposição será arquivada, conforme determina o art. 54, III, do RICD, que trata do poder terminativo.

> Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:
> I – pelas comissões de mérito a que a matéria estiver afeta;
> II – pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso;

> III – pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;
> IV – pela comissão especial a que se refere o art. 34, inciso II, para pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, e sobre o mérito, aplicando-se em relação à mesma o disposto no artigo seguinte.
> Art. 54. Será terminativo o parecer:
> I – da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;
> II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;
> III – da comissão especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.
> [...]

Mesmo que a comissão se manifeste pela inadmissibilidade da matéria, deverá pronunciar-se quanto ao mérito, uma vez que o parecer terminativo poderá ser objeto de recurso ao Plenário.

Por ser comissão temporária, será encerrada quando alcançado o fim a que se destina ou ao término da legislatura (art. 22, II) e sua existência está vinculada ao regime de tramitação da matéria, que pode ser de cinco sessões (matéria urgente), dez sessões (regime de prioridade) ou quarenta sessões (regime de tramitação ordinária), conforme determina o art. 52. Entretanto, na prática, nem sempre os prazos são rigorosamente cumpridos.

Caso a proposição objeto da comissão especial esteja sujeita ao poder conclusivo, a tramitação seguirá o rito previsto no art. 24, II.

2.3.4 Comissão de estudo

As comissões de estudo são criadas com base no art. 17, I, *m*, com o objetivo de estudar determinado assunto e apresentar relatório ou proposição, que terá tramitação inicial.

> Art. 17. São atribuições do presidente, além das que estão expressas neste regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:
> I – quanto às sessões da Câmara: [...]
> m) nomear comissão especial, ouvido o Colégio de Líderes;
> [...]
> Art. 19-A. São as seguintes as atribuições dos suplentes de secretário, além de outras decorrentes da natureza de suas funções: [...]
> VII – integrar, sempre que possível, a juízo do presidente, as comissões externas, criadas na forma do art. 38, e as comissões especiais, nomeadas na forma do art. 17, inciso I, alínea *m*;
> [...]

As únicas previsões regimentais para criação de comissões de estudo encontram-se nos arts. 17, I, *m,* e 19-A, VII, que foi incluído pela Resolução nº 28/2002. Diante disso, ainda que se trate de uma intenção nobre, a utilização do art. 17 para a criação desse tipo de comissão é decisão política, que não encontra explícito amparo regimental, uma vez que as características e objetivos dos demais tipos de comissões especiais estão explicitamente previstos no RICD conforme apresentado na seção 2.3.

Ressalte-se que as comissões de estudo permitem a análise de temas abrangentes e/ou polêmicos e a elaboração de projetos de lei a partir da discussão da matéria na comissão.

A título de exemplo, a Comissão Especial da Reforma Política envolvia a apreciação de diversos projetos de lei e várias propostas de emenda à Constituição, buscou sistematizar os tópicos, estudando as diversas proposições que tratavam do tema, e concluiu pela apresentação de um projeto de lei, cinco PECs, um projeto de resolução e um projeto de decreto legislativo.

Além da comissão supracitada, durante a 54ª legislatura, foram criadas as seguintes comissões de estudo:

- Agroindústria e Produtor Rural, para efetuar estudos e apresentar propostas com relação ao PL nº 4.378/1998;
- Aprimoramento das Instituições Brasileiras, para efetuar estudos e apresentar propostas em relação à temática envolvendo o aprimoramento do Estado, das instituições e da democracia brasileira;
- Bebidas Alcoólicas, com o objetivo de efetuar estudo sobre as causas e consequências do consumo abusivo de álcool entre cidadãos brasileiros e, especialmente, as razões que determinam o aumento exponencial do consumo dessa substância nos últimos cinco anos;
- Documentos Sigilosos, instituída com a finalidade de apreciar e decidir quanto às solicitações de acesso a informações sigilosas produzidas ou recebidas pela Câmara dos Deputados no exercício de suas funções parlamentares e administrativas;
- Financiamento da Saúde Pública, para discutir o financiamento da saúde pública brasileira;
- Lei da Anistia, para acompanhar a aplicação das leis de anistia;
- Medidas Preventivas Diante de Catástrofes Climáticas, para efetuar estudo e apresentar propostas em relação às medidas preventivas e saneadoras diante de catástrofes;
- Modificações à Lei nº 12.619/2012, para debater e propor modificações à lei que regulamenta a profissão de motorista;
- Políticas Públicas de Combate às Drogas, destinada a promover estudos e proposições de políticas públicas e de projetos de lei destinados a combater e prevenir os efeitos do *crack* e de outras drogas ilícitas;

- Redução dos Impostos sobre Medicamentos, criada para debater a redução de impostos sobre medicamentos comercializados e/ou produzidos no país;
- Reformulação do Ensino Médio, destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do ensino médio;
- Segurança Pública, para analisar as PECs que versem sobre segurança pública;
- Trabalho Terceirizado, criada para promover estudos e apresentar proposições voltadas à regulamentação do serviço terceirizado para os setores público e privado.

2.3.5 Comissão para reforma do Regimento Interno

O RICD é modificado por meio de projeto de resolução, que pode ser apresentado por qualquer deputado, pela Mesa Diretora, por comissão permanente ou por comissão especial criada especialmente para essa finalidade. As normas específicas sobre reforma do RICD estão previstas em seu art. 216.

O projeto de resolução tramita em dois turnos de discussão e votação, e pode receber emenda de qualquer deputado, no prazo de cinco sessões. As emendas e o projeto serão analisados pela CCJC (em qualquer caso) e pela comissão especial (caso seja criada) ou pela Mesa.

No caso de pequenas modificações, não se justifica a criação de comissão especial, que ocorre somente quando se pretende fazer uma reforma mais ampla do Regimento Interno. Por exemplo, a Resolução nº 15/2016, que criou as comissões permanentes dos direitos da mulher e da defesa dos direitos da pessoa idosa, tramitou pela CCJC e pelo Plenário sem a necessidade de criação de comissão especial.

2.3.6 Comissão para autorização de abertura de processo por crime de responsabilidade

A CF/1988 estabelece várias situações em que a recusa, a prestação de informações falsas ou o não atendimento de determinadas solicitações ou dispositivos constitucionais dentro do prazo estabelecido importam em crime de responsabilidade para a autoridade competente.

No caso de presidente e vice-presidente da República e de ministros de Estado, a acusação de crime de responsabilidade deve ser encaminhada ao presidente da Câmara dos Deputados que, após avaliar os requisitos legais, decidirá pela aceitação ou não da denúncia. Caso seja aceita, será criada comissão especial para avaliar o pedido, e o denunciado será notificado para manifestar-se no prazo de dez sessões.

A comissão deverá reunir-se no prazo de 48 horas para eleger seu presidente e vice-presidentes. Em seguida, a comissão especial terá o prazo de cinco sessões para emitir parecer deferindo ou não a autorização para abertura de processo.

O prazo é contado a partir da entrega da manifestação do acusado ou do término do prazo de dez sessões que tem para se manifestar.

Após 48 horas da leitura e publicação do parecer da comissão especial, este será incluído na ordem do dia da sessão seguinte para discussão e votação, devendo ser votado em plenário pelo processo nominal, por meio de chamada, sem utilização do sistema eletrônico de votação. O quórum para admissão de instauração do processo é de dois terços dos votos (342 deputados favoráveis).

Se a decisão for pela abertura do processo, o resultado deverá ser comunicado ao presidente do Senado Federal, em até duas sessões.

As normas específicas para autorização de abertura do processo por crime de responsabilidade estão elencadas no art. 218 do RICD.

Em 2015, o presidente da Câmara criou comissão especial para dar parecer sobre denúncia contra a presidente da República quanto a crime de responsabilidade. A comissão foi constituída e instalada em 2016 e contou com 65 membros titulares e igual número de suplentes, englobando deputados de todos os partidos políticos com representação na Câmara, de acordo com a proporcionalidade partidária.

2.4 Comissões parlamentares de inquérito

As comissões parlamentares de inquérito (CPIs) são criadas para apuração de fato determinado e por prazo certo.

De acordo com Soares (2009), o objetivo dessas comissões é investigar fatos passíveis de fiscalização, legislação e controle por parte do Poder Legislativo. Além disso, as CPIs são instrumento de representação popular, uma vez que a população pode, por meio dos seus representantes no Congresso Nacional, aprovar ou desaprovar as ações das autoridades públicas e fiscalizar a execução da lei.

Fato determinado é um acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país. Esse fato deve estar devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão (art. 35, § 1º). Conforme decisões do STF, outros fatos decorrentes ou intimamente ligados ao fato determinado objeto da CPI também podem ser investigados. Assim, uma CPI pode, no decorrer das investigações, ampliar o escopo dos seus trabalhos, desde que comprove a conexão dos novos eventos com o fato determinado expressamente indicado no requerimento de criação da comissão.

Por outro lado, de acordo com a QO nº 736/2002, uma CPI não pode investigar fatos que tenham ocorrido em período anterior àquele expresso no requerimento de criação da comissão.

A finalidade de uma CPI é apurar fatos relacionados à administração pública, com vistas a promover alterações na legislação ou na forma de atuação do poder público.

As comissões podem ser criadas na Câmara, no Senado ou no Congresso Nacional. Neste último caso, são chamadas de comissões parlamentares mistas de inquérito (CPMIs) e compõem-se de deputados e senadores.

> CF/1988
> Art. 58. [...]
> § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.
> [...]

Para a criação de CPI na Câmara dos Deputados, é preciso que seja apresentado, à Mesa Diretora, requerimento (requerimento de instituição de CPI – RCP) assinado por um terço dos seus membros. Depois de avaliados os requisitos indispensáveis à criação da comissão, ocorrem a publicação do requerimento e a expedição do ato de criação da CPI pelo presidente da Casa.

Se a Mesa entender que os requisitos regimentais não foram atendidos, devolve o requerimento ao autor. Nesse caso, é possível recorrer da decisão ao Plenário, após ouvida a CCJC.

Não compete à Mesa apreciar o mérito do requerimento, mas tão somente os três requisitos necessários à criação da CPI: subscrição por um terço dos parlamentares, existência de fato determinado e temporariedade da comissão (prazo certo).

Compete à Secretaria-Geral da Mesa conferir as assinaturas de apoiamento necessárias à instalação da CPI. Enquanto o requerimento não for publicado, é possível haver acréscimos e retiradas de assinaturas.

De acordo com a QO nº 157/2007, mesmo havendo número suficiente de assinaturas, se não for identificado fato determinado devidamente caracterizado no requerimento de criação da CPI, a comissão não será criada, e o requerimento será arquivado.

> Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá comissão parlamentar de inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste regimento.
> § 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão.
> § 2º Recebido o requerimento, o presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
> § 3º A comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

> § 4º Não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação previsto no *caput* deste artigo.
> § 5º A comissão parlamentar de inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.
> § 6º Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da comissão, incumbindo à Mesa e à administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a comissão solicitar.

As CPIs possuem previsão constitucional, legal e regimental. Elas têm seu funcionamento embasado na Lei nº 1.579/1952 (alterada pela Lei nº 13.367/2016), e podem valer-se subsidiariamente das seguintes normas:

- Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal);
- Decreto-Lei nº 3.689/1941 (Código de Processo Penal);
- Lei nº 9.296/1996, que regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da CF/1988;
- Lei nº 10.001/2000, que dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito;
- Lei Complementar nº 105/2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências;
- Jurisprudência do STF.

De acordo com o Código de Processo Penal (art. 20), um inquérito policial pode ser público ou sigiloso, a juízo da autoridade responsável, pois a publicação de determinados fatos pode, em certas situações, prejudicar o andamento da investigação, enquanto, em outras circunstâncias, pode proporcionar a colaboração de vítimas ou testemunhas. Algumas vezes, a divulgação de informações sobre o inquérito se faz necessária para acalmar a opinião pública, quando os fatos investigados assumem grande repercussão.

No caso de CPI, a comissão pode decidir pelo maior ou menor grau de sigilo a respeito do andamento das investigações, porém, é preciso salientar que um dos mais importantes princípios da administração pública é a publicidade de seus atos.

Além disso, o STF entende que "não aparentam caracterizar abuso de exposição da imagem pessoal na mídia a transmissão e a gravação de sessão em que se toma depoimento de indiciado, em comissão parlamentar de inquérito" (MS 24.832-MC, min. Cezar Peluso. No mesmo sentido: AI 742.219, min. Cármen Lúcia).

2.4.1 CPIs em funcionamento

Na Câmara dos Deputados, podem ser criadas por requerimento até cinco CPIs para atuarem ao mesmo tempo. Para que uma sexta comissão possa funcionar simultaneamente com as demais, é necessária a aprovação de projeto de resolução

assinado por um terço dos membros da Câmara, o qual tramitará pelas comissões permanentes a cujo tema disser respeito.

Enquanto estiverem em funcionamento cinco comissões, os outros requerimentos apresentados ficam aguardando o encerramento de uma das CPIs, em fila que segue a ordem cronológica de apresentação, conforme decidido na QO nº 4/2003.

Quanto às comissões parlamentares mistas de inquérito (CPMIs), não há limite para a quantidade de comissões em funcionamento simultâneo.

A lista de requerimentos para criação de CPIs encontra-se no endereço eletrônico <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>. Ali é possível ver os requerimentos apresentados, os despachos para publicação e constituição de comissões, bem como as decisões pela devolução do requerimento ao primeiro requerente, geralmente em razão de "não haver fato determinado devidamente caracterizado".

2.4.2 Prazo da CPI

Depois de constituída, a comissão tem prazo de 120 dias para conclusão de seus trabalhos. Caso não os conclua no prazo, poderá solicitar ao Plenário prorrogação dos trabalhos por mais 60 dias, podendo haver várias prorrogações sucessivas.

Na ausência de norma específica, o requerimento de prorrogação ora tem sido apresentado e aprovado na comissão, para posterior envio ao presidente da Câmara, ora apresentado diretamente por deputado ou líder para o presidente da Câmara dos Deputados, que o submete ao Plenário.

É importante ressaltar que o requerimento que solicita a prorrogação de CPI só deveria ser encaminhado ao presidente da Câmara após aprovação pelo Plenário da respectiva comissão, configurando a vontade do colegiado que está apurando o fato determinado. Porém, o único requerimento que trata do assunto (art. 117, VII), não é específico para CPIs e não esclarece quem pode apresentar requerimento de prorrogação de prazo para apresentação de parecer por comissão.

De acordo com a QO nº 349/2004, o presidente da Câmara pode excepcionalmente determinar a prorrogação da CPI e posteriormente submeter o requerimento de prorrogação à decisão do Plenário.

Em 1999 foi apresentada a QO nº 284/1999, que questiona a prorrogação de uma comissão parlamentar de inquérito. O presidente informou que essa questão já havia sido levada ao STF em face de antinomia entre a Lei nº 1.579/1952 e o RICD, e aquela Corte decidiu que "o prazo intransponível de duração da CPI, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, é o término da legislatura".

Nos últimos anos têm sido aprovados requerimentos de prorrogação de CPIs com imposição de algumas restrições. Por exemplo, em 2016, a CPI dos Fundos de Pensão foi prorrogada por sessenta dias, sendo trinta dias para os trabalhos normais e trinta dias para confecção e votação do relatório final. Nesse caso, seriam consideradas nulas quaisquer votações de requerimentos bem como as oitivas realizadas nos últimos trinta dias de funcionamento da comissão.

De acordo com a QO nº 611/2005, o prazo da CPI começa a contar a partir de sua constituição, e não da sua instalação, pois o prazo é de existência, não de funcionamento. A instalação dos trabalhos é ato que independe da Presidência da Câmara dos Deputados e pode ocorrer de a instalação ser postergada indefinidamente pelos membros da comissão, impedindo a criação de outras comissões de inquérito.

2.4.3 Poderes de investigação

De acordo com Silva (2009), a regra que estabelece que as CPIs dispõem dos mesmos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais vem do art. 82 da Constituição italiana, segundo o qual as comissões de inquérito procedem à investigação e aos exames com os mesmos poderes e limitações da autoridade judiciária. Porém, no ordenamento italiano, a autoridade judiciária tem papel importante na investigação criminal porque lhe cabe a direção da polícia judiciária, que dela é dependente. Assim, a autoridade judiciária exerce investigação efetiva, buscando a descoberta da verdade material na condução da atividade investigatória para a formação do processo penal. No sistema brasileiro isso não ocorre, porque a atividade típica de investigação criminal é função da polícia judiciária, organismo subordinado ao Poder Executivo.

Ainda de acordo com Silva (2009), os poderes de investigação da autoridade judiciária brasileira são muito limitados, pois se circunscrevem à instrução dos autos do processo, mediante interrogatório do acusado, inquirição de testemunhas, requisições de documentos e de perícias ou determinação de diligências para dirimir dúvida sobre pontos relevantes. Ou seja, enquanto a autoridade judiciária italiana tem poderes de investigar a verdade material, a brasileira se limita à perquirição da verdade formal por meio do processo judicial.

As CPIs possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno da respectiva Casa (art. 58, § 3º, da CF/1988). O art. 36 do RICD apresenta várias ações que podem ser realizadas por CPI para a apuração dos fatos e elaboração do seu relatório.

> Art. 36. A comissão parlamentar de inquérito poderá, observada a legislação específica:
> I – requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos;
> II – determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de deputados e ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;
> III – incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa;

> IV – deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas;
> V – estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária;
> VI – se forem diversos os fatos inter-relacionados objeto do inquérito, dizer em separado sobre cada um, mesmo antes de finda a investigação dos demais.
> *Parágrafo único.* As comissões parlamentares de inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal.

Uma CPI possui os mesmos poderes instrutórios que os magistrados, mas não os poderes de julgamento, aplicação de multas e de prisão (salvo em flagrante). De acordo com o STF, a CPI não se destina a apurar crimes nem a puni-los, pois isso é competência dos poderes Executivo e Judiciário.

A Lei nº 13.367/2016 introduziu algumas alterações na Lei nº 1.579/1952, que dispõe sobre as CPIs. As principais alterações foram:

- no decorrer da investigação, a CPI poderá solicitar ao juiz competente medida cautelar quando houver fortes indícios de proveniência ilícita de bens do investigado, com o objetivo de obter a interdição desses bens;
- a CPI poderá solicitar documentos e informações da administração pública direta, indireta ou fundacional;
- no caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, além de solicitar a condução coercitiva, a CPI poderá também solicitar ao juiz a aplicação de multa, custas da diligência e processo penal por crime de desobediência.

Por se tratar de inquérito, com características semelhantes ao inquérito policial, não há necessidade de garantir o contraditório nem a ampla defesa. Tais direitos serão garantidos em eventual processo judicial.

O controle de legalidade sobre os atos da CPI é realizado pelo STF, que atua para impedir abusos, ilegalidades ou ofensas aos direitos constitucionais.

2.4.4 Requisição de servidores

A CPI pode requisitar servidores dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados e, em caráter transitório, servidores de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional ou do Poder Judiciário necessários aos seus trabalhos (art. 36, I, do RICD).

A requisição deve ser dirigida ao titular do órgão e conter fundamentação que justifique o pedido e especifique as tarefas que serão realizadas por esses servidores para que sejam encaminhadas pessoas com o perfil adequado às necessidades da comissão.

Considerando-se que a Câmara dos Deputados deverá fornecer servidores (art. 36, I) e os recursos administrativos necessários ao funcionamento da CPI

(art. 35, § 6º), a requisição de servidores dos demais órgãos e entidades da administração pública deve ser justificada pela necessidade de mão de obra especializada em determinados temas ou com experiência na investigação do assunto objeto da CPI.

2.4.5 Realização de diligências e de sindicâncias

A CPI pode determinar diligências e também transportar-se aos lugares onde julgar necessária sua presença. A diligência é uma decisão da CPI, não de um de seus membros. Portanto, só deve ocorrer após a aprovação de requerimento pela comissão.

Uma diligência refere-se à atuação da CPI fora da sede da Câmara com o objetivo de colher informações, verificar determinado fato no local em que ocorreu, fazer vistorias, avaliações, tomar depoimentos, acompanhar perícias técnicas, etc. É uma investigação realizada *in loco*.

Por exemplo, na CPI do Sistema Carcerário, foram apresentados diversos requerimentos para realizar audiências e diligências com o objetivo de verificar *in loco* a situação de vários presídios brasileiros.

> Lei nº 1.579/1952
> Art. 2º No exercício de suas atribuições, poderão as comissões parlamentares de inquérito determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

O inciso III do art. 36 do RICD estabelece que a CPI poderá realizar diligências e sindicâncias necessárias aos seus trabalhos.

> Art. 36. A comissão parlamentar de inquérito poderá, observada a legislação específica: [...]
> III – incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa;

A realização de diligências e de sindicâncias também é prevista no RISF.

> RISF
> Art. 149. O presidente da comissão parlamentar de inquérito, por deliberação desta, poderá incumbir um dos seus membros ou funcionários da Secretaria do Senado da realização de qualquer sindicância ou diligência necessária aos seus trabalhos.

De modo genérico, sindicância é um processo administrativo por meio do qual alguns servidores públicos realizam investigação, a pedido de uma autoridade superior, com o objetivo de esclarecer determinado ato ou fato ocorrido, geralmente no âmbito da própria entidade ou órgão público. Os tipos de sindicância são:

- sindicância administrativa, prevista na Lei nº 8.112/1990 e também conhecida como sindicância contraditória, tem por objetivo apurar a existência e a autoria de irregularidade praticada por servidor público no exercício de suas funções. A sindicância poderá resultar em arquivamento do processo, aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão por até 30 dias ou instauração de processo disciplinar;
- sindicância da vida pregressa e investigação social do candidato: fase existente em alguns concursos públicos, principalmente nas carreiras jurídicas e policiais, com o objetivo de verificar a idoneidade moral do concursando com base nos aspectos criminais (antecedentes criminais) e cíveis (alcoolismo, uso de tóxicos, distúrbios psicossociais, pendências quanto a obrigações militares, etc.);
- sindicância investigativa ou preparatória: procedimento preliminar instaurado com o fim de investigar irregularidades funcionais, precede o processo administrativo disciplinar e não requer contraditório nem ampla defesa. Válido para o Poder Executivo Federal, de acordo com a Portaria CGU nº 335/2006;
- sindicância acusatória ou punitiva: procedimento preliminar sumário instaurado com fim de apurar irregularidades de menor gravidade no serviço público, com caráter eminentemente punitivo, respeitados o contraditório, a oportunidade de defesa e a observância do devido processo legal. Válido para o Poder Executivo Federal, de acordo com a Portaria CGU nº 335/2006;
- sindicância patrimonial: procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, à vista da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades. Válido para o Poder Executivo Federal, de acordo com a Portaria CGU nº 335/2006;
- sindicância psicossocial: procedimento realizado por psicólogos e/ou assistentes sociais por meio de visita residencial, para conhecer o cotidiano de determinada pessoa, sua relação com familiares e com a sociedade, com objetivo de retratar as condições de vida do indivíduo tutelado pela justiça (menor, idoso, portador de necessidades especiais, etc.).

Trata-se de definição controversa do RICD, uma vez que, em regra, os processos de sindicância são realizados por servidores e a pedido de autoridade do próprio órgão. Porém, é preciso lembrar que, de acordo com a Constituição Federal, uma CPI tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, "além de outros previstos nos regimentos internos das respectivas Casas".

Tanto a diligência como a sindicância poderão ser realizadas por um ou mais membros da comissão ou por servidores requisitados dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados.

A realização de sindicâncias não é comum nas CPIs.

2.4.6 Audiências públicas

As CPIs podem realizar reuniões deliberativas e reuniões de audiências públicas. Geralmente nas reuniões deliberativas são aprovados ou rejeitados requerimentos que solicitam documentos, informações, convocação de testemunhas, investigados e acusados, diligências ou realização de audiências públicas.

Na ausência de um tipo específico de reunião, as CPIs realizam audiências públicas tanto para ouvir especialistas e convidados como também para oitiva de convocados. Porém, as CPIs deveriam convocar reuniões específicas para oitivas de convocados, que não deveriam ser denominadas audiências públicas.

Além de realizar reuniões de audiências públicas na sede da Câmara dos Deputados (maiores detalhes na seção 4.2.2), as CPIs são as únicas comissões que podem fazê-lo em qualquer lugar do território nacional.

> Art. 46. As comissões reunir-se-ão na sede da Câmara, em dias e horas prefixados, ordinariamente de terça a quinta-feira, a partir das nove horas, ressalvadas as convocações de comissão parlamentar de inquérito que se realizarem fora de Brasília.
> [...]

No caso de audiências públicas, a CPI convida especialistas ou interessados para falar por vinte minutos e depois responder a perguntas feitas pelos deputados. Na oitiva de testemunhas, investigados, acusados ou indiciados, estes são convocados a comparecer perante a CPI. Um convidado pode recusar o convite, mas um convocado precisa de justificativa muito convincente para não comparecer perante uma CPI.

2.4.7 Busca e apreensão

A busca e a apreensão são reguladas pelos arts. 240 a 250 do Código de Processo Penal e também pela jurisprudência do STF.

A busca pode ser domiciliar ou pessoal e deve ser devidamente fundamentada, uma vez que as provas coletadas por meio de busca e apreensão domiciliar ordenada por CPI em decisão não fundamentada são consideradas irregulares pelo STF.

A busca domiciliar tem por objetivo prender criminosos, apreender coisas obtidas por meios ilícitos, instrumentos utilizados na prática de crime, cartas que possam ser úteis para elucidação do fato, bem como descobrir objetos necessários à prova da infração ou à defesa do réu, entre outros.

A busca pessoal ocorre quando há fundada suspeita de que a pessoa oculte consigo arma proibida ou para apreender: a) coisas achadas ou obtidas por meios ilícitos; b) instrumentos de falsificação ou de contrabando e objetos falsificados ou contrafeitos; c) armas e munições, instrumentos utilizados na prática de crime ou destinados a fim delituoso; d) cartas, abertas ou não, destinadas ao acusado ou em seu poder, quando haja suspeita de que o conhecimento do seu conteúdo possa ser útil à elucidação do fato; e para descobrir objetos necessários à prova da infração ou à defesa do réu e colher qualquer elemento de convicção.

A busca pessoal independe de mandado judicial no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar (art. 244 do Código de Processo Penal). Entende-se que a busca em veículo é um prolongamento da busca pessoal.

Em relação à busca domiciliar, o STF entende que o conceito de casa deve ser considerado em seu aspecto mais amplo, compreendendo qualquer compartimento habitado, qualquer aposento ocupado de habitação coletiva ou qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade.

> CF/1988
> Art. 5º [...]
> XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;
> [...]

De acordo com decisões do STF, a CPI não tem poderes para executar busca e apreensão domiciliar. Para tanto, deve aprovar requerimento nesse sentido e solicitar mandado judicial. Nesse caso, a solicitação é encaminhada pela CPI ao Poder Judiciário, e a execução deve ser realizada pela Polícia Federal.

2.4.8 O convocado

Convocado é a pessoa intimada a comparecer perante CPI para prestar depoimento. A intimação do convocado é feita pelo presidente da comissão, a partir de requerimento aprovado pelo colegiado.

Se, regularmente intimada, a testemunha deixar de comparecer sem motivo justificado, o juiz poderá requisitar à autoridade policial sua apresentação ou determinar seja conduzida por oficial de justiça, que poderá solicitar o auxílio da força pública (art. 218 do CPP). No caso de CPI, o presidente pode acionar a Polícia Federal para conduzir coercitivamente o convocado faltoso. Além disso, a CPI poderá solicitar ao juiz a aplicação de multa, custas da diligência e processo penal por crime de desobediência (art. 219 do CPP).

O ato de convocação deve especificar a condição do convocado, que pode ser testemunha, suspeito (ou investigado), indiciado ou acusado.

Testemunha é a pessoa que detém informações a respeito do fato ou da pessoa que está sendo investigada pela CPI.

Suspeito ou investigado é a pessoa em relação à qual existe algum indício ou possibilidade de autoria de crime ou de infração penal vinculados ao objeto da investigação.

O investigado torna-se indiciado durante o inquérito policial quando há fortes indícios de autoria da infração penal que justifiquem o indiciamento. Uma CPI pode, em seu relatório final, sugerir o indiciamento de um investigado aos órgãos competentes, mas a comissão não tem poder para indiciar.

Acusado é o réu em ação penal, que passa a ser assim denominado quando o juiz aceita o pedido do Ministério Público para que a pessoa seja julgada.

Independentemente da condição do convocado, os membros da CPI não podem tratar ninguém como culpado, a não ser que exista decisão condenatória transitada em julgado.

Todo convocado tem direito ao silêncio, que é o direito de não produzir provas contra si e de ficar calado em relação a perguntas que possam incriminá-lo. Com exceção da testemunha, os demais convocados não assinam termo de compromisso com a promessa de falar a verdade.

O STF entende que a garantia contra autoincriminação prevista no art. 5º, LXIII, da CF/1988 ("o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado") estende-se a todos os convocados a depor perante CPI. Dessa garantia decorrem os seguintes direitos: a) manter silêncio diante de perguntas cujas respostas possam implicar autoincriminação; b) não ser preso em flagrante por exercício dessa prerrogativa constitucional, sob pretexto da prática de crime de desobediência ou de falso testemunho; e c) não ter o silêncio interpretado em seu desfavor.

A testemunha comete crime se fizer afirmação falsa, negar ou calar a verdade (art. 342 do CPP). Portanto, uma testemunha não tem direito ao silêncio absoluto, mas somente o direito de não responder a perguntas que possam incriminá-la.

Muitos advogados solicitam *habeas corpus* preventivo ao STF, com o objetivo de evitar que seus clientes sejam presos em flagrante ao exercer o direito de silêncio em depoimento a uma CPI. Para justificar o pedido, os advogados utilizam o próprio requerimento que solicita a convocação da testemunha. Ocorre que os parlamentares apresentam tantas denúncias, acusações e conclusões para fundamentar a convocação de determinadas testemunhas, que estas passam a ser vistas pelo STF como investigadas e, portanto, por decisão da Corte Suprema, ficam dispensadas de assinar o termo de compromisso com a promessa de falar a verdade sobre o que souberem e lhes for perguntado.

2.4.9 Inquirição de convocados

O RICD não traz detalhes sobre a oitiva de convocados. Por essa razão, as CPIs se utilizam subsidiariamente do Código de Processo Penal e, nesse sentido, algumas comissões aprovam um acordo de procedimentos que estabelece regras próprias de funcionamento definindo, por exemplo, o tempo de que dispõem o relator, o autor da convocação e os demais membros para inquirições.

Geralmente, 30 minutos antes do horário agendado para o início da reunião, a comissão abre o painel de presença e a lista de inscrição para os deputados interessados em interpelar convidados e convocados.

A maioria das comissões prevê, em seus acordos de procedimentos, os seguintes tempos para que os deputados possam fazer perguntas aos convocados: 30 minutos para o relator, 10 minutos para o relator parcial, 10 minutos para o autor

do requerimento, 5 minutos para os demais membros da comissão e 3 minutos para deputados não membros.

Os arts. 202 a 225 do Código de Processo Penal tratam das testemunhas e são utilizados para a oitiva de todos os convocados, exceto no que se refere a assinatura de termo de compromisso.

A testemunha, devidamente intimada, não poderá eximir-se da obrigação de depor, salvo se houver parentesco ascendente ou descendente em primeiro grau com o investigado.

São proibidas de depor as pessoas que devam guardar sigilo em razão de função, ministério, ofício ou profissão, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar seu testemunho.

A testemunha assina termo de compromisso com a promessa de falar a verdade sobre o que souber e lhe for perguntado. Porém, não é obrigada a responder a perguntas que a incriminem nem a questionamentos não pertinentes à matéria investigada, ou sobre assuntos de sua vida privada.

De acordo com o art. 342 do Código Penal, constitui crime fazer afirmação falsa, negar ou calar a verdade, como testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete em processo judicial ou administrativo, inquérito policial ou em juízo arbitral. O presidente da comissão deve advertir a testemunha sobre as penas relacionadas ao falso testemunho e, caso reconheça que alguma testemunha fez afirmação falsa, calou ou negou a verdade, remeterá cópia do depoimento à autoridade policial para a instauração de inquérito.

O depoimento é prestado oralmente, podendo haver consulta a apontamentos. O depoente pode-se fazer acompanhar de advogado e se comunicar com ele a qualquer momento. Havendo vários depoentes, devem ser inquiridos separadamente, de modo que uns não conheçam os depoimentos dos outros.

Em uma CPI, todos os depoimentos são gravados em áudio e vídeo e posteriormente degravados para que sejam arquivados junto com o termo de qualificação do depoente. Diferentemente do inquérito policial e da oitiva judicial, os depoimentos não são assinados pelo presidente da comissão nem pelos depoentes.

Ao inquirir qualquer cidadão, os membros da CPI devem assegurar-lhe a dignidade da pessoa humana, tratando-o sem agressividade, truculência ou deboche. Do mesmo modo, quem comparece à CPI deve tratar com respeito seus integrantes, uma vez que são membros do poder público no desempenho de funções de Estado.

A intimação de servidor público deve ser encaminhada também, para conhecimento, ao chefe da repartição em que ele serve, com indicação do dia e da hora marcada para o depoimento.

O presidente e vice-presidente da República, senadores e deputados federais, ministros de Estado, governadores e secretários de Estado, prefeitos, deputados estaduais, membros do Poder Judiciário, ministros e membros dos tribunais de contas da União, dos estados, do Distrito Federal, bem como do tribunal marítimo serão inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados.

O ministro de Estado pode comparecer a uma CPI a convite (art. 255), por iniciativa própria (art. 219, II) ou mediante convocação (arts. 36, II, 219, II, e art. 2º da Lei

nº 1.579/1952). De acordo com a QO nº 414/2014, somente os ministros de Estado cujas áreas de atuação tenham pertinência com o campo temático da comissão podem ser convocados para prestar informações perante o colegiado.

2.4.10 Acareação

De acordo com os arts. 229 e 230 do Código de Processo Penal, acareação é procedimento no qual testemunhas e investigados, ouvidos anteriormente, comparecem novamente, frente a frente, para esclarecer divergências relevantes apresentadas nos depoimentos.

Nesse sentido, só deve haver acareação após o registro e análise de depoimentos individuais, e desde que sejam identificadas divergências entre eles.

2.4.11 O advogado

O convocado a comparecer perante CPI tem o direito de ser acompanhado por advogado, ainda que em reunião secreta (art. 3º, § 2º, da Lei nº 1.579/1952), e de se comunicar com ele a qualquer momento. O advogado não pode ser cerceado no desempenho de sua atividade profissional e pode levantar questão de ordem para reclamar sobre a condução do depoimento.

A Lei nº 8.906/1994, que dispõe sobre o estatuto da advocacia, estabelece que o advogado pode usar da palavra, pela ordem, em qualquer juízo ou tribunal, mediante intervenção sumária, para esclarecer equívoco ou dúvida surgida em relação a fatos, documentos ou afirmações que influam no julgamento, bem como para replicar acusação ou censura que lhe forem feitas (art. 7º, X). O advogado também pode reclamar, verbalmente ou por escrito, perante qualquer juízo, tribunal ou autoridade, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento (art. 7º, XI).

O advogado pode examinar, em qualquer órgão dos poderes Judiciário e Legislativo, ou da administração pública federal, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos (art. 7º, XIII).

De acordo com o STF, uma CPI, assim como qualquer outro órgão governamental, não pode, sob pena de grave transgressão à Constituição e às leis, impedir, dificultar ou frustrar o exercício das prerrogativas de ordem profissional que foram outorgadas aos advogados pela Lei nº 8.906/1994.

2.4.12 Quebra de sigilo

Entre diversos direitos individuais e coletivos previstos na CF/1988, encontra-se o direito ao sigilo.

> CF/1988
> Art. 5º [...]
> XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por

> ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;
> [...]

Apesar de essas informações estarem protegidas pela CF/1988 por meio dos direitos e garantias fundamentais, o STF entende que não se trata de garantias absolutas, que podem ser relativizadas em nome do interesse coletivo.

De acordo com a jurisprudência do STF, as CPIs não podem propor a quebra de sigilo das correspondências nem das comunicações telegráficas (telegramas). Porém, podem decretar a quebra (também chamada de transferência) de dados (sigilos bancário, fiscal, telemático), bem como do registro das comunicações telefônicas (identificação das chamadas).

O sigilo bancário é regulamentado pela Lei Complementar nº 105/2001, que dispõe sobre o sigilo das operações das instituições financeiras. Já o sigilo fiscal, que corresponde às informações do contribuinte junto à Fazenda Pública, é regido pelo art. 198 da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional).

A quebra do sigilo telemático tem por objetivo a obtenção de informações a respeito de dados trafegados pela internet (*e-mail*, redes sociais, endereço IP, sítios eletrônicos, etc.). É útil quando se busca a identidade da pessoa responsável pelo envio de mensagem eletrônica, de postagem em rede social ou publicação de conteúdo ilícito na internet. Porém, em relação às CPIs, existem divergências quanto à possibilidade de obtenção do conteúdo desses dados, uma vez que podem ser consideradas correspondências enviadas em meio eletrônico e, portanto, sujeitas ao sigilo.

Uma CPI não tem poder para decretar a quebra do sigilo das comunicações telefônicas, que consiste na interceptação e gravação de conversas. A comissão pode solicitar somente os registros das chamadas realizadas e recebidas.

De acordo com diversas decisões do STF, a quebra de sigilo proposta por uma CPI deve ser fundamentada, assim como deve ser a quebra proposta por autoridade judicial. O requerimento que solicita a quebra ou transferência de dados sigilosos deve demonstrar, por meio de indícios, a existência de causa provável que torne legítima a utilização dessa medida excepcional, sob pena de nulidade.

Os termos quebra ou transferência de sigilo não parecem os mais adequados, uma vez que quem recebe os dados tem obrigação de manter sigilo. Além disso, as informações sigilosas permanecem também com a instituição repassadora, que continua com a obrigação de manter a restrição de acesso. Por isso, alguns preferem falar em compartilhamento de documentos sigilosos, porém, o termo quebra continua a ser o mais utilizado.

A comissão não pode divulgar as informações sigilosas obtidas durante a investigação, as quais ficam restritas ao processo investigatório. Somente podem ter acesso a essas informações os membros da CPI, os investigados e seus advogados.

Além das normas acima, existem hipóteses de sigilo previstas nas seguintes leis:

- segredo de justiça – processo civil (art. 189 da Lei nº 13.105/2015 – Código de Processo Civil);

- segredo de justiça – processo penal (art. 201 do Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal);
- sigilo comercial (arts. 1.190 e 1.191 da Lei nº 10.406/2002 – Código Civil);
- sigilo comercial de empresa de economia mista (art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/1976);
- sigilo empresarial (art. 169 da Lei nº 11.101/2005 – Lei de Falências);
- sigilo administrativo – processo administrativo disciplinar e sindicância (art. 150 da Lei nº 8.112/1991);
- inquérito policial (art. 20 da Lei nº 3.689/1941).

Em resumo, uma CPI pode solicitar informações protegidas pelos diversos tipos de sigilo, porém tem obrigação de manter em sigilo as informações recebidas classificadas como de acesso restrito, não podendo divulgá-las nem no relatório final nem após o término dos trabalhos da comissão.

Além das CPIs, nas investigações puníveis com perda ou suspensão de mandato, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar pode solicitar à Mesa Diretora que submeta ao Plenário requerimento de quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico do representado ou requerimento de transferência de sigilos bancário, fiscal e telefônico do representado, obtidos por CPI encerrada ou em funcionamento na Câmara dos Deputados. Isso é o que estabelece os arts. 14 e 15 do Regulamento do Conselho.

2.4.13 Prisão em flagrante

As CPIs possuem poderes de investigação, mas não possuem todos os poderes das autoridades judiciais. Portanto, uma CPI não pode decretar indisponibilidade de bens, expedir multas, punir delitos, proibir pessoa de ausentar-se da cidade ou do país, decretar prisão preventiva ou provisória, etc. Essas medidas só podem ser exercidas pelo Poder Judiciário.

Uma CPI pode decretar a prisão em flagrante por diversas razões. A definição dos crimes e respectivas penas encontram-se no Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal):

- desobediência: desobedecer a ordem legal de funcionário público. Detenção de quinze dias a seis meses e multa (art. 330 do Código Penal);
- desacato: desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela. Detenção de seis meses a dois anos, ou multa (art. 331 do Código Penal);
- corrupção ativa: oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. Reclusão de dois a doze anos e multa (art. 333 do Código Penal);
- resistência: opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio. Detenção de dois meses a dois anos (art. 329 do Código Penal). Se o ato, em razão da resistência, não se executa, reclusão de um a três anos. A mesma

pena é aplicada no caso de impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento de CPI ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros (art. 4º, I, da Lei nº 1.579/1952);

- falso testemunho: fazer afirmação falsa, negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete perante CPI. Reclusão de dois a quatro anos e multa (art. 4º, II, da Lei nº 1.579/1952, e art. 342 do Código Penal).

2.4.14 Relatório final

Ao final dos trabalhos, aprovar-se-á um relatório circunstanciado com as conclusões da comissão. O relatório deverá apresentar, no mínimo, o roteiro dos trabalhos, requerimentos apresentados, audiências públicas realizadas, depoimentos tomados, diligências, análise dos principais documentos recebidos, conclusões e propostas de encaminhamento.

Caso os membros da comissão não concordem com os termos do relatório, poderão apresentar sugestões ao relator, destaques supressivos (QO nº 384/2004), votos em separado e, se ainda não satisfeitos, rejeitar o relatório apresentado.

Se o relatório final for rejeitado pelo colegiado, o presidente poderá designar novo relator para redigir relatório que venha a contemplar as conclusões desejadas pela maioria dos membros da comissão. Na prática, isso não acontece por dois motivos: a) o relatório é votado no final do prazo destinado à comissão, o que inviabiliza a elaboração de outro texto circunstanciado; e b) não há vontade política para que isso ocorra.

Apesar de não haver expressa previsão regimental, na maioria das vezes, são apresentados e votados destaques supressivos a determinados itens do relatório (QO nº 384/2004).

Ainda de acordo com a QO nº 384/2004, não são admissíveis emendas a relatórios apresentados pelos relatores de CPIs, uma vez que o relatório de CPI não consta no rol de proposições que podem receber emendas (art. 118 c/c 138, I).

> Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas *a* a *e* do inciso I do art. 138.
> [...]
> Art. 138. As proposições serão numeradas de acordo com as seguintes normas:
> I – terão numeração por legislatura, em séries específicas:
> a) as propostas de emenda à Constituição;
> b) os projetos de lei ordinária;
> c) os projetos de lei complementar;
> d) os projetos de decreto legislativo, com indicação da Casa de origem;
> e) os projetos de resolução;
> f) os requerimentos;
> g) as indicações;
> h) as propostas de fiscalização e controle;
> [...]

De acordo com o item VI do art. 36, a CPI pode aprovar relatórios parciais sobre o objeto da investigação, caso existam diversos fatos inter-relacionados. O STF entende que a produção de relatórios parciais não se qualifica como ato abusivo das CPIs, mas traduz a legítima expressão do diálogo democrático que se estabelece entre a CPI e os cidadãos.

O RICD também possibilita a nomeação de relatores parciais e de um relator geral para facilitar os estudos (art. 57, II). Cada relator parcial deverá encaminhar seu relatório ao relator geral, que confeccionará o relatório final.

Assim, existe a possibilidade de apresentação e aprovação de relatórios parciais, elaborados por um único relator, bem como de apresentação de relatórios parciais (ou setoriais) elaborados por relatores parciais previamente designados. No segundo caso, os relatórios setoriais não são deliberados pela comissão, mas entregues ao relator geral que poderá acatar, total ou parcialmente, ou não acatar as informações dos relatórios parciais em seu relatório.

Ao final, o relatório aprovado pela CPI deverá ser publicado e encaminhado para os órgãos previstos no art. 37.

> Art. 37. Ao termo dos trabalhos a comissão apresentará relatório circunstanciado, com suas conclusões, que será publicado no *Diário da Câmara dos Deputados* e encaminhado:
> I – à Mesa, para as providências de alçada desta ou do Plenário, oferecendo, conforme o caso, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, ou indicação, que será incluída em ordem do dia dentro de cinco sessões;
> II – ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com a cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais;
> III – ao Poder Executivo, para adotar as providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2º a 6º, da Constituição Federal, e demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando prazo hábil para seu cumprimento;
> IV – à comissão permanente que tenha maior pertinência com a matéria, à qual incumbirá fiscalizar o atendimento do prescrito no inciso anterior;
> V – à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da mesma Carta.
> *Parágrafo único.* Nos casos dos incisos II, III e V, a remessa será feita pelo presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões.

Ainda que detenha poderes próprios das autoridades judiciais, Soares (2009) lembra que a CPI apenas investiga, pois não possui poder para julgar ou aplicar penas. Por isso, o relatório final da CPI é encaminhado para diversas autoridades para que tomem conhecimento dos fatos e respectivas provas e promovam as ações dentro da competência de cada órgão. No caso de outros poderes, o relatório apresenta sugestões e recomendações de providências a serem tomadas.

A comissão pode propor também projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, que passarão a tramitar como nova proposição no âmbito das comissões permanentes.

2.5 Comissões externas

As comissões externas são criadas para cumprir missão temporária autorizada e podem ou não gerar ônus para a Câmara dos Deputados. Geralmente, o ato de criação da comissão já apresenta a indicação dos membros e informa se a comissão terá ou não direito a gastos, geralmente com diárias e passagens aéreas.

De acordo com o art. 38, a função de uma comissão externa é cumprir uma missão temporária autorizada. O mesmo artigo, em seu parágrafo único, define que se caracteriza como missão autorizada o afastamento de um ou mais parlamentares para representar a Câmara dos Deputados no país ou no exterior, em atos a que esta tenha sido convidada ou a que tenha de assistir.

Qualquer deputado pode solicitar que a Câmara seja representada por comissão externa, por meio do requerimento previsto no art. 117, I.

A rigor, as comissões externas deveriam existir somente para representar a Câmara dos Deputados. No entanto, muitas têm sido criadas com o objetivo de investigar determinado fato, geralmente com deslocamento de um grupo de parlamentares para averiguação *in loco*.

O quadro 4 apresenta dois exemplos de comissões externas.

Quadro 4 – Comissões externas

Nome da comissão	Tipo	Membros
Legado a ser deixado pela Copa do Mundo de 2014 (2011)	Sem ônus	7
Paralisação nacional dos caminhoneiros (2015)	Com ônus	16

Fonte: portal da Câmara na internet.

Outro exemplo de comissão externa, a "Tragédia em Santa Maria-RS" foi criada com o objetivo de "acompanhar a apuração dos fatos relacionados à tragédia que vitimou centenas de jovens em um incêndio no município de Santa Maria, Rio Grande do Sul, e oferecer sugestão de aperfeiçoamento da legislação sobre o tema".

> Art. 38. As comissões externas poderão ser instituídas pelo presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado, para cumprir missão temporária autorizada, sujeitas à deliberação do Plenário quando importarem ônus para a Casa.
>
> *Parágrafo único*. Para os fins deste artigo, considera-se missão autorizada aquela que implicar o afastamento do parlamentar pelo prazo máximo de oito sessões, se exercida no país, e de trinta, se desempenhada no exterior, para representar a Câmara nos atos a que esta tenha sido convidada ou a que tenha de assistir.

Em maio de 1999, foi apresentada a QO nº 127/1999 sobre o desvirtuamento da finalidade das comissões externas. O presidente da Câmara dos Deputados decidiu que os requerimentos seguintes de solicitação de criação de comissões externas seriam analisados de acordo com os termos regimentais. A questão também esclarece que as funções de fiscalização e acompanhamento são importantes atribuições das comissões permanentes, não de comissões externas.

Entretanto, a decisão surtiu pouco efeito prático, e as comissões externas continuam a ser criadas com objetivos distintos daqueles regimentalmente previstos.

Já na resposta à QO nº 358/2004, o presidente da Câmara reconheceu a falta de regulamentação dos trabalhos das comissões externas, mas concluiu que "em face da importância política dessas comissões, pela amplitude dos temas que abarcam, pela efetividade de suas ações fiscalizadoras, a Presidência se manifesta pela manutenção das CE existentes, bem como pela possibilidade de criação de novas CE no amparo do art. 38 do RICD".

Entendemos que não faz muito sentido usar o termo "comissão" para missão autorizada que tem por objetivo representar a Câmara dos Deputados em eventos externos, uma vez que as comissões temporárias são criadas para "apreciar determinado assunto", conforme o art. 22, II.

Além disso, na maioria das vezes, as comissões externas são criadas sem observar o princípio da proporcionalidade partidária, que assegura a representação proporcional dos partidos ou blocos que participam da Casa (art. 23). Portanto, uma comissão desse tipo não tem legitimidade para apresentar um relatório de cunho fiscalizatório.

Em resumo, entendemos que esse tipo de comissão não deveria existir, uma vez que as funções fiscalizatórias podem ser realizadas por subcomissões especiais das comissões permanentes ou por comissões parlamentares de inquérito. Já as viagens em missão oficial ocorrem independentemente da criação de comissões externas. Os relatórios dessas viagens podem ser consultados em <http://www.camara.leg.br/missao-oficial>.

2.6 Comissões mistas

As comissões podem ser criadas no âmbito na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional.

As comissões do Congresso Nacional, compostas por deputados e senadores, são denominadas comissões mistas. As regras de criação e funcionamento dessas comissões estão definidas no RCCN (Resolução nº 1/1970-CN).

De acordo com Carneiro, Santos e Netto (2013), existem quatro comissões mistas permanentes no Congresso Nacional: a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), a Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas (Fipa) e a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC).

A CMO é responsável pela apreciação dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais. Essa comissão também é responsável pela aprovação das contas anuais do presidente da República e pela apreciação de planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF/1988.

A CCAI, composta por seis deputados e seis senadores, tem por objetivo exercer o controle externo das atividades de inteligência e de contrainteligência exercidas pelo Sistema Brasileiro de Inteligência.

A Fipa, composta por onze deputados e onze senadores, foi criada em 2007 para representar o Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas.

A CMMC, criada em 2008, é composta por treze deputados e treze senadores e tem a missão de acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil.

Em janeiro de 2014, foi criada a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher (CMCVM). Essa comissão surgiu a partir de solicitação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Violência contra a Mulher, que encerrou seus trabalhos em 2013. É composta por 37 membros titulares, sendo 27 deputados e 10 senadores. De acordo com a Resolução nº 1/2014-CN, que criou a comissão, durante a 57ª legislatura será avaliada a conveniência de prosseguimento dos trabalhos da comissão.

Também no início de 2014, foi criada a Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CMCPLP), como órgão de ligação entre o Congresso Nacional e a Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (AP-CPLP). A comunidade é formada por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. A comissão é composta por seis membros titulares, sendo quatro deputados e dois senadores.

Além dessas comissões, existe ainda a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, composta por 37 membros, sendo 27 deputados e 10 senadores. Essa representação deve observar, no que couber, as disposições do Regimento Comum relativas ao funcionamento das comissões mistas do Congresso Nacional.

O Congresso Nacional também pode criar comissões mistas temporárias. São exemplos as comissões mistas para examinar medidas provisórias (seção 6.9) e as comissões parlamentares mistas de inquérito.

As comissões mistas utilizam o RCCN (Resolução nº 1/1970-CN) para orientação de seus trabalhos. O art. 151 dessa norma estabelece que "nos casos omissos aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omisso, as orientações do RICD". Assim, uma dúvida regimental que porventura ocorra em uma comissão mista deve ser resolvida a partir de pesquisa no RCCN. Caso não seja solucionada, pesquisa-se o RISF e, se necessário, o RICD.

2.7 A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A criação da CMO foi determinada pela CF/1988 ao definir, no art. 166, que caberá a comissão mista permanente de senadores e deputados examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais.

A CMO foi criada pela Resolução nº 1/1991-CN e atualmente é regida pela Resolução nº 1/2006-CN.

Além das atribuições acima e de outras atribuições legais, a CMO é também responsável por:

- examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF/1988;
- exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária;
- examinar e emitir parecer sobre os relatórios de gestão fiscal previstos na lei de responsabilidade fiscal;
- examinar e emitir parecer acerca de informações encaminhadas pelo TCU sobre obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves.

A CMO é composta por quarenta membros, sendo trinta deputados e dez senadores, com igual número de suplentes. Esse número pode ser acrescido de mais uma vaga na composição de cada uma das casas do Congresso Nacional, para contemplar as bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da comissão, nos termos do art. 10-A do RCCN.

A CMO possui um presidente e três vice-presidentes, eleitos por seus pares para um mandato de um ano. Tradicionalmente, a eleição da Mesa Diretora da comissão ocorre por aclamação e não por eleição, como determinado pela Resolução nº 1/2016-CN.

A reunião de instalação e eleição da Mesa da CMO coincide com o término do mandato dos membros da comissão anterior e é convocada pelo presidente da comissão. De forma diferente das comissões da Câmara dos Deputados, que não podem deliberar do início da sessão legislativa ordinária até a instalação da nova comissão, a CMO pode reunir-se e deliberar normalmente do início da sessão legislativa até a eleição da nova Mesa.

Ao contrário das demais comissões da Câmara dos Deputados, que mantêm a distribuição das vagas para as representações partidárias durante toda a legislatura, a representação dos partidos e blocos parlamentares que comporão a CMO é calculada na segunda quinzena do mês de fevereiro de cada sessão legislativa. Em seguida, até o quinto dia útil do mês de março, os líderes deverão indicar ao presidente do Congresso Nacional os membros titulares e suplentes que comporão a CMO. Caso não ocorra a indicação de todos os membros, a secretaria da CMO

publicará o preenchimento das vagas remanescentes pelos parlamentares mais idosos, dentre os de maior número de legislaturas dos respectivos partidos/blocos.

As funções de presidente e de vice-presidentes são exercidas alternadamente, a cada ano, por deputados e senadores. Além disso, os membros que integram a comissão em um ano, seja como titulares ou como suplentes, não podem ser designados para a comissão no ano seguinte.

A composição da Mesa Diretora da CMO é influenciada pela designação dos relatores das principais matérias que tramitam na comissão: a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Em geral, há uma composição entre os principais partidos para distribuir os cargos da Mesa e as relatorias dessas matérias.

As deliberações da comissão mista são apuradas separadamente pelos representantes de cada uma das Casas, em reunião unicameral. Primeiramente votam os deputados e, caso a proposição seja aprovada, em seguida votam os senadores. A proposição rejeitada pela representação da Câmara não é votada pela representação do Senado Federal. Em resumo, para ser aprovada a proposição precisa ter o voto favorável da maioria dos representantes das duas Casas.

Havendo votação nominal, prevalecem os votos dos membros titulares da comissão em relação aos suplentes. Na ausência de algum titular, será contado o voto do suplente, de acordo com a ordem numérica de indicação para composição da comissão. Isso ocorre porque, enquanto na Câmara dos Deputados prevalece o voto do suplente que primeiro registrou presença na reunião, no Senado Federal, os suplentes de cada partido são indicados em ordem numérica de preferência (art. 80 do RISF), e essa regra prevalece na CMO.

A comissão possui quatro comitês permanentes: a) comitê de avaliação, fiscalização e controle da execução orçamentária; b) comitê de avaliação da receita; c) comitê de avaliação das informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves; e d) comitê de exame da admissibilidade de emendas. Cada comitê possui um coordenador e é composto por cinco a dez membros. Os relatórios elaborados pelos comitês são encaminhados para deliberação pelo Plenário da CMO.

Tradicionalmente, os líderes dos partidos com vaga na comissão indicam um representante ao presidente da CMO, não necessariamente membro da comissão, que passa a fazer parte do colegiado de representantes das lideranças partidárias na comissão. Quando convocado pelo presidente, esse colegiado se reúne nos 30 minutos que antecedem as reuniões deliberativas da comissão, para discutir as matérias em tramitação na CMO.

Cada unidade da federação pode nomear um coordenador da respectiva bancada, senador ou deputado, encarregado de apresentar à CMO emendas de bancada aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. O coordenador de bancada possui também a prerrogativa de apresentar destaques na comissão.

Os destaques às matérias em tramitação na comissão podem ser apresentados por membros, coordenadores de bancadas estaduais e por presidentes de comissões permanentes da Câmara ou do Senado.

Além de emenda, destaque e questão de ordem, o membro da comissão pode apresentar contestação referente à estimativa de receita, à fixação da despesa, à admissibilidade de emenda ou a dispositivo do texto relativo aos projetos de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual e suas revisões. A contestação necessita de apoiamento de 10% dos membros da respectiva Casa na CMO, deve ser apresentada por escrito até o final da discussão da matéria, e será apreciada antes da votação da matéria principal à qual se refere.

2.7.1 As leis orçamentárias

Compete exclusivamente ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165 da CF/1988). Esses projetos, após serem apreciados pelo Congresso Nacional, são promulgados pelo presidente da República. Entretanto, antes da deliberação pelo Plenário do Congresso, os projetos de leis orçamentárias seguem os ritos de tramitação estabelecidos na CMO relativos a prazos, emendas, relatórios preliminares, escolha de relatores, discussão e votação das matérias.

O plano plurianual (PPA)

De acordo com o art. 165, § 1º, da CF/1988, o PPA deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Trata-se de plano de médio prazo voltado à organização e ao planejamento das principais ações do governo federal para um período de quatro anos. Para Giacomoni (2010), o PPA é uma das principais novidades da CF/1988, síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, que orienta a elaboração dos demais planos e programas de governo e o próprio orçamento anual.

Todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF/1988 deverão ser elaborados em consonância com o PPA e apreciados pelo Congresso Nacional (art. 165, § 4º, da CF/1988).

O projeto de lei do PPA é encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no primeiro ano do mandato presidencial, até quatro meses antes do encerramento do exercício (31 de agosto) e deve ser devolvido ao presidente da República até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) para ser sancionado. O PPA tem vigência de quatro anos, não coincidentes com o mandato presidencial. Assim, o primeiro ano de mandato de um presidente representa o último ano de vigência de cada PPA.

Cada deputado ou senador pode apresentar na CMO até dez emendas ao projeto do PPA ou ao projeto que o revise. Já as comissões permanentes e as bancadas estaduais podem apresentar até cinco emendas.

Atualmente encontra-se em vigor o PPA 2016-2019, denominado “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social”, estruturado em 54 programas temáticos e 46 programas de gestão, manutenção e serviços.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º, da CF/1988).

Além das disposições constitucionais previstas no art. 165, a CF/1988 também determina que a LDO deverá estabelecer:

- parâmetros para iniciativa de lei sobre fixação da remuneração dos servidores e dos agentes políticos do Poder Legislativo (art. 51, IV);
- limites para elaboração da proposta orçamentária do Poder Judiciário (art. 99, § 1º) e do Ministério Público (art. 127, § 3º);
- autorização para concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, incluindo fundações instituídas e mantidas pelo poder público (art. 169, § 1º).

Já o art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliou a importância da LDO ao atribuir-lhe a incumbência de, entre outras coisas:

- dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas;
- definir normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- definir critérios e formas de limitação de empenho a ser efetivada se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais;
- estabelecer condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- conter o anexo de metas fiscais, responsável por apresentar: a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; a evolução do patrimônio líquido; a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do fundo de amparo ao trabalhador, e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- conter o anexo de riscos fiscais, no qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, com informações acerca das providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Além de manter o caráter de orientação para elaboração da LOA, a LDO vem sendo utilizada como veículo de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento (GIACOMONI, 2010).

O projeto de lei da LDO é encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício (15 de abril) e deve ser devolvido até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho) para ser transformado em lei mediante sanção presidencial.

Na CMO, o relator do projeto da LDO não pode pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do presidente da comissão.

Durante a tramitação do projeto da LDO na CMO, cada parlamentar, comissão permanente e bancada estadual pode apresentar até cinco emendas ao anexo de metas e prioridades. Não existem limites para apresentação de emendas ao texto do projeto.

A Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é composta pelo orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das empresas estatais.

O orçamento fiscal se refere aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo fundações instituídas e mantidas pelo poder público. O orçamento da seguridade social abrange todas as entidades e órgãos da administração direta ou indireta a ela vinculados, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. Já o orçamento de investimento das estatais envolve as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (art. 165, § 5º, da CF/1988).

De acordo com Giacomoni (2010), o orçamento fiscal, por sua abrangência e dimensão, é o principal dos três orçamentos. O orçamento da seguridade social envolve todas as despesas relativas à saúde, previdência e assistência social da administração direta e indireta, fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. O orçamento de investimento das estatais, por sua vez, compreende somente os investimentos, deixando de lado as receitas e despesas operacionais dessas empresas.

A LOA e os projetos que a modifiquem devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO.

A proposta da LOA deve ser enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício (31 de agosto) e deve ser remetida à Presidência da República, para sanção, até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

Na CMO, o relator geral do projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) não pode pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do presidente da comissão. Além do relator geral, na tramitação do PLOA, é designado um relator da receita e quinze relatores setoriais, responsáveis pelos relatórios de cada uma das áreas temáticas.

As áreas temáticas das relatorias setoriais são: transporte; saúde; educação e cultura; integração nacional; agricultura, pesca e desenvolvimento agrário; desenvolvimento

urbano; turismo; ciência e tecnologia e comunicações; minas e energia; esporte; meio ambiente; fazenda e planejamento; indústria, comércio e micro e pequenas empresas; trabalho, previdência e assistência social; defesa e justiça; Presidência da República, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e relações exteriores.

Cada parlamentar poderá, em cada legislatura, exercer uma única vez uma das seguintes funções: relator geral do PLOA, relator da receita do PLOA, relator setorial do PLOA, relator do projeto de LDO, relator do projeto de lei do PPA.

Assim como nos demais projetos de lei, o PLOA pode receber emendas ao texto da lei, à receita ou à despesa. As emendas à despesa podem ser de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento.

Emenda de remanejamento é aquela que propõe acréscimos ou inclusão de dotações e indica como fonte de recursos a anulação de dotações equivalentes no projeto de lei. Assim, o autor da emenda arca com o ônus de indicar a redução ou anulação de determinada despesa prevista anteriormente no projeto.

Emenda de apropriação é aquela que propõe acréscimos ou inclusão de dotações e indica como fonte de recursos a reserva de contingência ou dotações previstas no parecer preliminar, elaborado pelo relator geral.

Já a emenda de cancelamento é aquela que propõe exclusivamente a redução de dotações constantes do projeto de lei.

A partir da Emenda Constitucional nº 86/2015, que alterou o art. 166 da CF/1988, as emendas individuais passaram a ser de execução obrigatória, no limite global de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo metade desse percentual destinada a ações e serviços públicos de saúde. Para o orçamento de 2017, o valor por parlamentar foi de R$ 15,3 milhões.

Cada deputado ou senador pode apresentar até 25 emendas individuais. As comissões permanentes, assim como as mesas diretoras da Câmara e do Senado, podem apresentar quatro emendas de apropriação e quatro emendas de remanejamento. As bancadas estaduais poderão apresentar de quinze a vinte emendas de apropriação (conforme o tamanho da bancada) e três emendas de remanejamento, sendo duas emendas de apropriação de execução obrigatória.

Após ser aprovado na CMO, o PLOA é deliberado pelo Plenário do Congresso Nacional.

2.7.2 Créditos adicionais

De acordo com o art. 40 da Lei nº 4.320/1964, créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária anual.

Os créditos adicionais são classificados em suplementares, especiais e extraordinários.

Os créditos suplementares destinam-se a reforçar uma dotação orçamentária já existente na lei orçamentária. Os créditos especiais destinam-se a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. Já os créditos extraordi-

nários são os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em casos de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Os créditos suplementares e especiais dependem da existência de recursos disponíveis, são autorizados por lei e abertos por decreto executivo. Os projetos de créditos suplementares e especiais são enviados para o Congresso Nacional pelo Poder Executivo e podem receber emendas nos oito primeiros dias após a publicação e distribuição dos avulsos.

Já os créditos extraordinários são abertos por medidas provisórias, possuem vigência imediata por até 120 dias e precisam ser aprovados pela CMO e também pelo Congresso Nacional, nos termos da Resolução nº 1/2002-CN.

Após aprovação pelo Poder Legislativo, os créditos adicionais incorporam-se ao orçamento do exercício corrente.

2.7.3 Prestação de contas do presidente

De acordo com a Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX). A CF/1988 estabelece ainda, no inciso XXIV do art. 84, que o presidente da República deve apresentar ao Congresso Nacional as contas referentes ao exercício anterior dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

No governo federal, compete ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central do sistema de controle interno, elaborar anualmente a prestação de contas do presidente da República, de acordo com as instruções emanadas pelo TCU.

A prestação de contas referente ao exercício de 2015 foi publicada em dois volumes com informações principais e informações adicionais, totalizando 801 páginas.

Após receber a prestação de contas, o Congresso Nacional encaminha o processo para o TCU emitir, no prazo de 60 dias, parecer prévio conclusivo. O relatório prévio do TCU sobre as contas do governo da República referente ao exercício de 2015 contém 760 páginas divididas em 10 capítulos.

A prestação de contas é devolvida pelo TCU ao Congresso Nacional, juntamente com o parecer prévio, para que a CMO emita parecer. O relator da CMO deverá apresentar relatório e projeto de decreto legislativo com parecer sobre a matéria.

A CMO tem prazo de até 82 dias para emitir seu parecer e encaminhá-lo ao Congresso Nacional. O prazo inclui publicação e distribuição do relatório e do projeto de decreto legislativo, apresentação de emendas, parecer às emendas, discussão, votação e encaminhamento da matéria ao Congresso Nacional.

Após aprovação do parecer na CMO, as contas devem ser apreciadas pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, da CF/1988; art. 116, Resolução nº 1/2006-CN). Porém, tradicionalmente, as contas são apreciadas em cada uma das Casas separadamente.

Em 2015, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal emitiu a Nota Técnica nº 132/2015 informando que não identificou, no ordenamento

jurídico brasileiro, qualquer dispositivo que autorize a tramitação individualizada da matéria na Câmara dos Deputados e posteriormente no Senado Federal.

A Resolução nº 1/2006-CN estabelece em seu art. 126 que, "na falta de disposições específicas, aplicam-se, no que couber, às demais proposições mencionadas nesta resolução, as disposições relativas ao projeto de lei orçamentária anual". O art. 82 da resolução prevê que o PLOA, após aprovado na CMO, deverá ser encaminhado à Mesa do Congresso Nacional para que seja votado. Assim, o mesmo deve ocorrer com as contas do presidente da República.

Tomada de contas

Se o presidente da República não apresentar as contas ao Congresso Nacional dentro do prazo constitucional, caberá à CFFC proceder à tomada de contas, nos termos do art. 215 do RICD.

O parecer da CFFC deverá ser encaminhado, por meio da Mesa da Câmara dos Deputados, ao Congresso Nacional com proposta de medidas legais e outras providências cabíveis. O § 6º do art. 215 estabelece que a prestação de contas apresentada após o início da tomada de contas não será óbice à adoção e continuidade das providências relativas ao processo por crime de responsabilidade nos termos de legislação especial.

De acordo com o art. 9º da Lei nº 1.079/1950, constitui crime de responsabilidade, contra a probidade na administração, não prestar ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior.

2.8 A representação brasileira no Parlamento do Mercosul

O Mercosul, ou Mercado Comum do Sul, é um bloco econômico regional, criado em 1991 a partir do Tratado de Assunção e estruturado institucionalmente em 1994 pelo Protocolo de Ouro Preto. O tratado foi inicialmente assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Venezuela passou a fazer parte do grupo a partir de 2004, mas foi suspensa em 2016. Mesmo quando fazia parte do grupo, não possuía direito a voto, pois não preenchia todos os requisitos para integrar o bloco.

O Mercosul é um bloco regional aberto, que tem por objetivo não só o aumento do comércio entre os países membros, mas também o estímulo ao intercâmbio com outros parceiros comerciais. Nesse sentido, além dos Estados membros, são Estados associados do bloco a Bolívia (em processo de adesão para se tornar membro), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004), a Guiana e o Suriname (desde 2013). Com isso, todos os países da América do Sul fazem parte do Mercosul, seja na qualidade de Estado membro ou como Estado associado.

Os principais objetivos do Mercosul são consolidar a integração política, econômica e social entre os países do grupo, fortalecer os vínculos e contribuir para melhora da qualidade de vida dos cidadãos pertencentes ao bloco. O Mercosul surgiu como evolução de diversas outras tentativas de integração regional. O bloco

encontra-se em fase incompleta de integração econômica denominada união aduaneira e tem por objetivo transformar-se em mercado comum.

De acordo com a teoria do comércio internacional, a integração econômica dos países classifica-se em:

- zona de preferência tarifária: é o mais elementar dos processos de integração, que apenas assegura níveis tarifários diferenciados para alguns produtos dos países membros;
- zona de livre comércio: consiste na eliminação ou diminuição considerável das tarifas dos produtos comercializados entre os países membros;
- união aduaneira: além de ser zona de livre comércio, adota tarifa externa comum. Assim, os produtos de países não pertencentes ao grupo são tarifados igualmente pelos países membros, enquanto os bens provenientes de países da união aduaneira possuem tarifa zero de importação;
- mercado comum: além da livre circulação de mercadorias, requer a livre circulação de bens, serviços, capital e trabalho, o que envolve integração entre as políticas monetária e fiscal dos países membros. O mercado comum praticamente elimina as fronteiras dos países em relação ao comércio e à mobilidade populacional;
- união econômica e monetária: é a etapa mais avançada dos processos de integração econômica, pois envolve moeda comum e política fiscal definida por um banco central unificado.

A presidência, cargo máximo do Mercado Comum do Sul, é exercida durante seis meses pelo chefe de Estado de um dos países membros, e por isso se denomina presidência rotativa *pro-tempore* do Mercosul. A presidência rotativa segue a ordem alfabética dos países: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela (suspensa).

A governança do Mercosul impôs a criação de diversos órgãos que atuam como representantes dos países membros do bloco. De acordo com a natureza dos temas, existem decisões de caráter presidencial, ministerial ou técnico segundo a natureza dos problemas a tratar. Além da cúpula dos chefes de Estado, os principais órgãos decisórios do Mercosul são:

- Conselho do Mercado Comum (CMC): órgão superior, responsável pela condução política do processo de integração e composto pelos ministros das Relações Exteriores e de Economia dos quatro países. A presidência é rotativa, exercida em ordem alfabética, com duração de seis meses. O CMC reúne-se duas vezes por ano e manifesta-se por meio de decisões, as quais são obrigatórias para os Estados membros;
- Grupo Mercado Comum (GMC): órgão executivo, integrado por cinco membros titulares e cinco membros alternados de cada país, dentre os quais devem constar representantes dos ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais dos quatro países. O GMC reúne-se,

normalmente, quatro vezes por ano e manifesta-se por meio de resoluções, obrigatórias para os Estados partes;

- Comissão de Comércio do Mercosul (CCM): órgão auxiliar do GMC, encarregado de zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados pelos Estados partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns. A CCM conta com a assistência de órgãos ou foros dependentes, denominados comitês técnicos, para o cumprimento de seus encargos.

2.8.1 O Parlamento do Mercosul – Parlasul

Em 2005 foi criado o Parlamento do Mercosul, conhecido como Parlasul (Parlasur, em espanhol), órgão unicameral, independente e autônomo, não dotado de capacidade legislativa. A composição do Parlamento é realizada segundo critério de representação cidadã, que define a representação baseada no tamanho da população dos Estados partes, com número mínimo de dezoito membros.

Atualmente a representação é a seguinte: o Brasil tem 37 parlamentares, a Argentina, 43, a Venezuela, 22, e o Uruguai e o Paraguai, 18 representantes cada. A composição final das bancadas (Brasil com 75; Argentina com 43; Venezuela com 32; Paraguai com 18 e Uruguai com 18) depende da realização de eleições específicas para o cargo de parlamentar do Mercosul, ainda não regulamentadas no caso brasileiro. Sobre o assunto, encontra-se em tramitação o PL nº 5.279/2009 (da Câmara dos Deputados) e o PLS nº 126/2011 (do Senado Federal).

O Parlamento do Mercosul é composto por parlamentares eleitos pelos respectivos Estados membros, com mandato de quatro anos. A Mesa Diretora possui um presidente e vice-presidentes que representam cada um dos demais países membros, eleitos para mandato de dois anos, podendo ser reeleitos uma única vez. A Mesa conta ainda com um secretário parlamentar e um secretário administrativo.

O Parlamento do Mercosul possui comissões permanentes, temporárias e especiais. As comissões permanentes são dez, a saber:

- Assuntos Jurídicos e Institucionais;
- Assuntos Econômicos, Financeiros, Fiscais e Monetários;
- Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico;
- Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes;
- Trabalho, Políticas de Emprego, Segurança Social e Economia Social;
- Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo;
- Cidadania e Direitos Humanos;
- Assuntos Interiores, Segurança e Defesa;
- Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca;
- Orçamento e Assuntos Internos.

2.8.2 A representação brasileira no Parlamento do Mercosul

A representação brasileira no Parlamento do Mercosul é composta por 37 membros, sendo 27 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes. A composição dos membros da representação deve observar, tanto quanto possível, o critério da proporcionalidade partidária.

A representação brasileira foi criada pela Resolução nº 1/1996-CN, alterada por resoluções posteriores. Trata-se de órgão de ligação entre o Congresso Nacional e o Parlamento do Mercosul.

Entre as atribuições da representação, destacam-se: emitir parecer sobre todas as matérias de interesse do Mercosul que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional; emitir relatório circunstanciado que retrate a evolução do processo de integração do Mercosul; examinar anteprojetos encaminhados pelo Parlamento do Mercosul; participar de projetos resultantes de acordos de cooperação com organismos internacionais celebrados pelo Parlamento do Mercosul.

Além disso, a representação brasileira deverá participar das sessões, reuniões e demais atividades do Parlamento do Mercosul realizadas na sede, em Montevidéu, capital do Uruguai.

As matérias apreciadas pela representação brasileira são encaminhadas com o respectivo parecer e projeto de decreto legislativo à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para apreciação pelo Plenário da Câmara e depois encaminhadas à Mesa Diretora do Senado Federal para serem apreciadas pelo Plenário daquela Casa, de acordo com as respectivas disposições regimentais.

O funcionamento da representação deverá observar, no que couber, as disposições do Regimento Comum relativas ao funcionamento das comissões mistas do Congresso Nacional, incluindo o que diz respeito à eleição de um presidente e de dois vice-presidentes.

O presidente e os dois vice-presidentes da representação são eleitos na primeira e na terceira sessão legislativa de cada legislatura, alternando-se a presidência entre deputados e senadores, sendo sempre vice-presidentes um senador e um deputado.

A seguir são apresentados alguns exemplos de benefícios advindos de decisões tomadas pelo Mercosul:

- acordo sobre documentos de viagem: os cidadãos dos Estados partes e dos Estados associados não precisam de passaporte ou visto para circular pela região, bastando a carteira de identidade nacional ou outro documento equivalente;
- acordo de residência: cidadãos dos Estados partes e dos Estados associados gozam de trâmite facilitado para a solicitação de visto de residência (desde que tenham passaporte válido, certidão de nascimento e certidão negativa de antecedentes penais). É possível requerer a concessão de residência temporária por até dois anos em outro país do bloco. Antes do término do prazo da residência temporária, os interessados podem requerer sua transformação em residência permanente;

- acordo multilateral de seguridade social: permite que trabalhadores migrantes e suas famílias tenham acesso aos benefícios da seguridade social, possibilitando que os cidadãos de um Estado parte tenham contabilizado o tempo de serviço em outro Estado parte para fins de concessão de benefícios por aposentadoria, invalidez ou morte;
- integração educacional: os protocolos para a integração educacional preveem a convalidação de diplomas, certificados, títulos e o reconhecimento de estudos nos níveis fundamental e médio, técnico e não técnico.

2.9 O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é uma comissão parlamentar com regras, atribuições e procedimentos estabelecidos em resolução específica. Foi criado em 2001 com objetivo de zelar pela observância do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Esse código, publicado por meio da Resolução nº 25/2001, estabelece os "princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos que estejam no exercício de mandato de deputado federal".

Ao longo de dezenove artigos, o Código de Ética apresenta os deveres fundamentais do deputado, os atos atentatórios e incompatíveis com o decoro parlamentar, bem como o procedimento disciplinar e as penalidades a que os parlamentares estão sujeitos. É parte integrante do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Além do Código de Ética, o Conselho deve observar também o Regulamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que dispõe sobre o funcionamento e a organização dos trabalhos do Conselho.

O Conselho de Ética é o órgão responsável pela apuração dos fatos ou condutas incompatíveis ou atentatórias ao decoro parlamentar que sejam puníveis com suspensão de prerrogativas regimentais, suspensão do exercício do mandato ou perda do mandato. Cabe ao conselho também responder a consultas sobre matérias relacionadas ao processo político-disciplinar formuladas pela Mesa, comissões, partidos políticos ou deputados.

Caso um deputado apresente conduta atentatória ou incompatível com o decoro parlamentar, poderá ser punido com uma das seguintes penalidades (art. 10 do Código de Ética):

- censura, verbal ou escrita;
- suspensão de prerrogativas regimentais por até seis meses;
- suspensão do exercício do mandato por até seis meses;
- perda do mandato.

Além das penalidades acima previstas, existe a obrigatoriedade de ressarcimento integral ao erário dos valores referentes aos recursos públicos provenientes de vantagens indevidas (art. 10, § 3º).

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é composto por 21 membros titulares e igual número de suplentes, com mandato de dois anos, cujo exercício termina com a posse dos novos membros. No caso do último ano da legislatura, o mandato dos membros encerra-se ao término da última sessão legislativa da legislatura. O conselho possui um presidente e dois vice-presidentes eleitos por seus pares entre os membros titulares.

Assim como as demais comissões parlamentares, a representação numérica de cada partido ou bloco parlamentar do conselho deverá atender ao princípio da proporcionalidade partidária, conforme será visto na seção 3.2.

Os membros do Conselho de Ética são indicados pelos respectivos líderes, porém, não são aplicáveis a eles a perda de vaga por desvinculação da bancada (arts. 23 e 232) ou a perda de mandato de presidente ou vice-presidente também em caso de mudança de legenda partidária (arts. 40 e 232). Nesse caso, as vagas verificam-se por término do mandato, renúncia, falecimento ou perda do mandato no colegiado (quando o membro deixa de comparecer a cinco reuniões consecutivas ou a um terço das reuniões durante a sessão legislativa, salvo motivo de força maior).

Além das situações de perda de vaga, o membro do conselho deverá ficar afastado de suas funções na hipótese de instauração de processo disciplinar contra si, no âmbito do Conselho de Ética, até decisão final sobre o caso.

O Conselho de Ética atua mediante provocação:

- da Mesa Diretora, no caso de instauração de processo disciplinar;
- da Mesa Diretora, comissão, partido político ou deputado, no caso de consulta relacionada ao processo político-disciplinar.

Ao receber uma consulta (CON), o presidente do conselho designa relator para emitir parecer. Caso aprovado em reunião do colegiado, o parecer do relator passa a ser um parecer do Conselho de Ética.

Já o processo disciplinar contra deputado se inicia por meio de representação (REP) apresentada por qualquer cidadão à Mesa da Câmara dos Deputados.

Se a representação for subscrita por partido político presente no Congresso Nacional, deverá ser encaminhada pela Mesa ao Conselho de Ética no prazo de três sessões ordinárias. Nas demais situações, a Mesa deverá encaminhar o requerimento de representação à Corregedoria da Câmara dos Deputados para análise ou adoção de procedimentos previstos no Ato da Mesa nº 37, de 2009.

A Mesa Diretora, após conclusão da Corregedoria, poderá arquivar a representação, adotar o respectivo procedimento (nos casos puníveis com censura verbal ou escrita) ou encaminhá-la ao Conselho de Ética (nos casos puníveis com suspensão de prerrogativas regimentais, suspensão do exercício do mandato ou perda do mandato).

Assim, se a Comissão Diretora decidir pela aplicação de censura verbal ou escrita, a Mesa o fará diretamente, sem ouvir o Conselho de Ética. Por exemplo, em 2015 a Mesa decidiu aplicar pena de censura escrita a dois deputados.

Se a Mesa Diretora decidir pelo encaminhamento da representação ao Conselho de Ética, este deverá se manifestar por meio de parecer apresentado por relator e aprovado pelo colegiado.

Os procedimentos atentatórios ao decoro parlamentar, bem como as respectivas punições, são os seguintes:

Procedimentos puníveis com censura verbal:

- perturbar a ordem das sessões da Câmara dos Deputados ou das reuniões de comissão;
- praticar atos que infrinjam as regras de boa conduta nas dependências da Casa.

A penalidade de censura verbal é aplicada pelo presidente da Câmara, em sessão, ou pelo presidente de comissão, em reunião. O deputado pode recorrer contra a aplicação da penalidade ao respectivo Plenário no prazo de dois dias úteis.

Procedimentos puníveis com censura escrita:

- praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara dos Deputados ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou comissão ou os respectivos presidentes.

A penalidade é aplicada pela Mesa não apenas nas situações acima, mas também na reincidência de ato punível com censura verbal, nesse caso, desde que solicitado pelo presidente da Câmara ou presidente de comissão. Antes da decisão da Mesa, será facultado ao deputado apresentar sua defesa no prazo de cinco dias úteis. Após decisão da Mesa, o acusado poderá recorrer da decisão ao Plenário, no prazo de dois dias úteis.

A aplicação das penalidades a seguir é de competência do Plenário da Câmara dos Deputados, que deliberará em votação ostensiva e por maioria absoluta de seus membros, após conclusão do processo disciplinar instaurado pelo Conselho de Ética. O parecer do conselho que concluir pela aplicação de sanções deverá ser instruído com o projeto de resolução destinado à efetivação das penalidades.

O presidente do Conselho escolhe o relator a partir de uma relação de três nomes. Primeiramente, os membros do Conselho são incluídos em uma lista da qual não pode participar deputado pertencente ao mesmo partido ou bloco parlamentar do representado, da mesma unidade da federação do representado ou do mesmo partido autor da representação (quando se tratar de representação de iniciativa de partido político). A partir dessa lista são sorteados três membros, e o presidente escolhe um dos três para ser o relator da matéria.

Nos casos a seguir, é facultado ao deputado investigado fazer sua defesa pessoalmente, por meio de advogado ou de parlamentar não integrante do Conselho de Ética indicado por ele.

Procedimentos puníveis com suspensão das prerrogativas regimentais por até seis meses:

- revelar informações e documentos oficiais de caráter sigiloso, de que tenha tido conhecimento na forma regimental;
- usar verbas de gabinete ou qualquer outra inerente ao exercício do cargo em desacordo com os princípios fixados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência);
- relatar matéria submetida à apreciação da Câmara dos Deputados, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral.

As prerrogativas regimentais passíveis de suspensão são (art. 13, VI):

- usar a palavra em sessão, no pequeno ou grande expediente;
- encaminhar discurso para publicação no DCD;
- candidatar-se ou permanecer no exercício de cargo de membro da Mesa, da Ouvidoria Parlamentar, da Procuradoria Parlamentar, de presidente ou de vice-presidente de comissão ou de membro de comissão parlamentar de inquérito;
- ser designado relator de proposição em comissão ou em plenário.

A penalidade poderá incidir sobre todas as prerrogativas regimentais acima ou apenas sobre algumas delas, levando-se em conta a atuação parlamentar pregressa do acusado, além dos motivos e das consequências da infração cometida.

O prazo para o Conselho decidir sobre a representação é de 60 dias úteis. O mesmo prazo vale também para o Plenário da Câmara dos Deputados.

Procedimentos puníveis com suspensão de todas as prerrogativas regimentais por até seis meses e suspensão do exercício do mandato parlamentar por até seis meses:

- usar os poderes e prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerça ascendência hierárquica, com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento;
- revelar conteúdo de debates ou deliberações que a Câmara dos Deputados ou comissão hajam resolvido que devam ficar secretos;
- fraudar, por qualquer meio ou forma, o registro de presença às sessões ou às reuniões de comissão;
- deixar de observar intencionalmente os deveres fundamentais do deputado, previstos no art. 3º do Código de Ética.

No caso de suspensão do exercício do mandato parlamentar por mais de 120 dias (4 meses), ocorrerá a convocação do suplente.

O prazo para o conselho decidir sobre a representação é de 60 dias úteis. O mesmo prazo vale também para o Plenário da Câmara dos Deputados.

Procedimentos puníveis com perda do mandato:

- abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (art. 55, § 1º, da CF/1988);
- perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas (art. 55, § 1º, da CF/1988);
- celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a à contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos deputados;
- fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação;
- omitir intencionalmente informação relevante ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa nas declarações de que trata o art. 18 (autorização de acesso aos dados das declarações de ajuste anual do imposto de renda de pessoa física e declaração de impedimento para votar);
- praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes que afetem a dignidade da representação popular.

O prazo para deliberação do Plenário da Câmara sobre a representação, no caso de perda de mandato, é de 90 dias úteis (art. 16).

Outras informações importantes:

- a partir da instauração do processo ético-disciplinar, nas hipóteses puníveis com suspensão das prerrogativas regimentais, suspensão do exercício do mandato ou perda do mandato, a representação não poderá ser retirada pelo autor;
- de acordo com o art. 8º do Código de Ética, os prazos do conselho são contados em dias úteis, até mesmo para recurso e pedido de vista. Porém o inciso VI do art. 18 do regulamento estabelece que o pedido de vista é concedido por duas sessões. Nesse caso, prevalece o que está definido no Código;
- os prazos ficam suspensos durante o recesso parlamentar, mas pode haver inclusão de matéria de competência do conselho em pauta de convocação extraordinária do Congresso Nacional;
- o deputado representado deverá ser informado sobre todos os atos praticados pelo conselho e poderá manifestar-se em todas as fases do processo;
- na aplicação de qualquer sanção disciplinar deverão ser considerados a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos para a Câmara dos Deputados e para o Congresso Nacional, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do infrator;
- nos casos puníveis com suspensão ou com perda do mandato, o Conselho poderá solicitar à Mesa que submeta ao Plenário requerimento de quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico do representado ou que a Mesa autorize

compartilhamento de informações referentes aos sigilos (bancário, fiscal e telefônico) obtidos por CPI encerrada ou em funcionamento;

- o Conselho de Ética poderá decidir pela aplicação da penalidade requerida na representação, por penalidade mais grave ou menos grave, conforme os fatos apurados no processo disciplinar. Se a representação for considerada leviana ou ofensiva à imagem do deputado representado ou da Câmara dos Deputados, os autos do processo poderão ser encaminhados à Procuradoria Parlamentar para as providências reparadoras.

2.10 Os grupos de trabalho

As únicas citações regimentais sobre os chamados grupos de trabalho (GTs) encontram-se no art. 19-A, VIII (que dispõe sobre competências dos suplentes de secretário), e nos arts. 212 e 213 (que tratam do GT de consolidação das leis).

De acordo com o art. 19-A, VIII, "compete aos suplentes de secretário integrar grupos de trabalho designados para desempenhar atividades de aperfeiçoamento do processo legislativo e administrativo". Mesmo assim, muitos grupos de trabalho são criados sem a participação de qualquer dos quatro membros da suplência.

Na prática, os GTs são utilizados para as mais diversas finalidades, muitas vezes se sobrepondo ao funcionamento das comissões. Alguns exemplos:

- GT da Legislação Tributária Nacional: criado em dezembro de 2013 para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma da legislação tributária nacional, composto por vinte titulares e vinte suplentes, de acordo com as regras da proporcionalidade partidária;
- GT do Código Penal Militar: criado em dezembro de 2014 para avaliar a proposta do novo Código Penal Militar, composto por dez deputados indicados no ato da criação;
- GT da Enfermagem: criado em junho de 2014 para viabilizar a discussão do Projeto de Lei nº 2.295/2000, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem, composto por cinco deputados indicados no ato de criação.

Foram criados três grupos de trabalho na 52ª legislatura, quatro na 53ª e treze na 54ª. Na 55ª legislatura (2015-2019), foram criados os seguintes grupos: Código Penal Militar; Consolidação da Legislação Brasileira; e Taxistas e Aplicativos Digitais.

Os grupos de trabalho não possuem competência para votar proposições legislativas. Em geral, as reuniões seguem as normas regimentais, e os grupos concluem por um relatório com sugestões a serem adotadas por outros órgãos ou pela apresentação de uma proposição. A autoria de proposição apresentada nesses termos é coletiva, dos deputados pertencentes ao GT que assinam o texto, não do grupo de trabalho como órgão colegiado.

Em 2013, o Grupo de Trabalho para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Lei Eleitoral concluiu pela apresentação do Projeto de Lei

nº 5.735/2013. Esse projeto não é de autoria do grupo, mas de autoria coletiva de alguns dos deputados pertencentes ao GT e que assinaram o texto.

A ausência de norma regimental para funcionamento dos grupos de trabalho pode levar ao questionamento sobre as decisões tomadas por esses colegiados.

Em 2012 foi apresentada a QO nº 195/2012, que questionava o critério utilizado para a composição do Grupo de Trabalho da Câmara de Negociação de Desenvolvimento Econômico e Social. Em resposta à questão, o presidente da Câmara dos Deputados entendeu não ser necessária a aplicação do critério de proporcionalidade partidária para a composição do grupo de trabalho, uma vez que esse critério deve ser aplicado somente na formação dos órgãos que possuem prerrogativas constitucionalmente outorgadas ao Poder Legislativo, tais como as comissões.

2.10.1 Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis

O Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis (GTCL) foi criado em 1987 e reinstalado em 2007. Trata-se de grupo de trabalho permanente, criado para executar o trabalho previsto na Lei Complementar nº 95/1998:

> Lei Complementar nº 95/1998
> Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.
> § 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.
> [...]
> Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos:
> I – o Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados;
> II – a apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo será feita na forma do Regimento Interno de cada uma de suas Casas, em procedimento simplificado, visando a dar celeridade aos trabalhos;
> [...]

A opção da Câmara dos Deputados pela criação de grupo de trabalho foi regimental, não uma imposição da lei ou da Constituição. O GTCL foi criado com a missão de congregar sistematicamente a legislação federal, de modo a torná-la mais simples, menos conflitante e menos repetitiva.

Desde sua criação até o início de 2017, o GTCL não obteve êxito na aprovação de nenhuma legislação consolidada. Encontram-se em tramitação 28 projetos de consolidação na Câmara dos Deputados, dos quais 7 encontram-se no GTCL, 6 na

CCJC e 14 prontos para a pauta do Plenário. Dos 14 projetos prontos para a pauta, 8 referem-se à revogação de textos normativos e são de autoria do Poder Executivo.

Entre os 28 projetos de consolidação, 21 são anteriores à 54ª legislatura, 4 são da 54ª legislatura (2011-2015) e 3 foram criados na 55ª legislatura (2015-2019).

Nos anos de 2011, 2012 e 2013, o GTCL reuniu-se uma única vez por ano. De 2014 a 2017, o grupo não se reuniu.

Importante ressaltar que a demora na aprovação de um projeto de consolidação pode tornar pouco útil o resultado do trabalho, uma vez que podem ocorrer alterações na legislação durante a tramitação do projeto que consolida a legislação sobre determinado tema.

De acordo com a QO nº 404/2018, não é regimental a apresentação de requerimento de urgência para projeto de consolidação, uma vez que esse tipo de proposição está sujeito a regras especiais de tramitação.

> Art. 212. A Mesa Diretora, qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados poderá formular projeto de consolidação, visando à sistematização, à correção, ao aditamento, à supressão e à conjugação de textos legais, cuja elaboração cingir-se-á aos aspectos formais, resguardada a matéria de mérito.
>
> § 1º A Mesa Diretora remeterá o projeto de consolidação ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que o examinarão, vedadas as alterações de mérito.
>
> § 2º O Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis, recebido o projeto de consolidação, fá-lo-á publicar no *Diário Oficial* e no *Diário da Câmara dos Deputados*, a fim de que, no prazo de trinta dias, a ele sejam oferecidas sugestões, as quais, se for o caso, serão incorporadas ao texto inicial, a ser encaminhado, em seguida, ao exame da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
>
> [...]
>
> Art. 213. O projeto de consolidação, após a apreciação do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, será submetido ao Plenário da Casa.
>
> § 1º Verificada a existência de dispositivos visando à alteração ou supressão de matéria de mérito, deverão ser formuladas emendas, visando à manutenção do texto da consolidação.
>
> § 2º As emendas apresentadas em plenário consoante o disposto no parágrafo anterior deverão ser encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que sobre elas emitirá parecer, sendo-lhe facultada, para tanto e se for o caso, a requisição de informações junto ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis.
>
> § 3º As emendas aditivas apresentadas ao texto do projeto visam à adoção de normas excluídas, e as emendas supressivas, à retirada de dispositivos conflitantes com as regras legais em vigor.
>
> § 4º O relator proporá, em seu voto, que as emendas consideradas de mérito, isolada ou conjuntamente, sejam destacadas para fins de constituírem projeto

> autônomo, o qual deverá ser apreciado pela Casa, dentro das normas regimentais aplicáveis à tramitação dos demais projetos de lei.
> § 5º As alterações propostas ao texto, formuladas com fulcro nos dispositivos anteriores, deverão ser fundamentadas com a indicação do dispositivo legal pertinente.
> § 6º Após o pronunciamento definitivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o projeto de consolidação será encaminhado ao Plenário, tendo preferência para inclusão em ordem do dia.

2.11 Subcomissões e turmas

De acordo com os arts. 29 e 30 do RICD, as comissões permanentes podem constituir subcomissões permanentes, subcomissões especiais e turmas. As subcomissões e as turmas não possuem poder decisório, e as matérias apreciadas por esses colegiados devem concluir por um relatório a ser apreciado pelo plenário da respectiva comissão.

As subcomissões permanentes ou especiais e as turmas possuem existência restrita à legislatura e são criadas a partir de requerimento aprovado pelo Plenário da comissão.

No decorrer da legislatura, as subcomissões permanentes podem ser extintas mediante aprovação de requerimento subscrito pela maioria dos membros da comissão. Já as subcomissões especiais podem ser extintas mediante aprovação de requerimento, quando alcançado o fim a que se destinam ou quando expirado seu prazo de duração. Aprovado o requerimento, deve ser elaborado ato próprio de extinção do colegiado.

De acordo com o § 3º do art. 29, no funcionamento das subcomissões, aplicar-se-ão, no que couber, as disposições do RICD relativas ao funcionamento das comissões permanentes. O mesmo entendimento deve prevalecer em relação às turmas. Portanto, as reuniões das subcomissões e das turmas devem seguir as regras regimentais, e cada subcomissão ou turma deve ser composta por presidente, membros titulares e membros suplentes.

Cada subcomissão deve ter pelo menos um vice-presidente, que substituirá o presidente em suas ausências. Nas turmas, atuará como substituto do presidente o membro mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas.

Compete ao presidente da subcomissão ou turma nomear relator ou relatores para elaboração dos relatórios que, uma vez aprovados no âmbito da subcomissão ou turma, deverão ser submetidos à deliberação do plenário da comissão.

Cada comissão pode contar com até três subcomissões permanentes e até três subcomissões especiais funcionando simultaneamente. O número de membros de cada subcomissão deve constar no requerimento de criação, e a composição do colegiado deve seguir o princípio da proporcionalidade partidária. De acordo com a QO nº 366/2004, compete à própria comissão decidir se as indicações dos membros da subcomissão devem ser feitas pelo presidente do colegiado ou pelos líderes partidários. Na prática, as indicações são realizadas pelos membros ao presidente da comissão.

Após as indicações dos membros, o presidente da comissão deve elaborar o ato de constituição da subcomissão, com relação dos membros que a irão compor, e convocar reunião de instalação dos trabalhos e eleição da presidência da subcomissão.

As subcomissões permanentes podem ser criadas a partir de requerimento subscrito pela maioria dos membros para tratar de parte das matérias definidas no campo temático ou área de atuação da comissão. O requerimento deve conter o nome da subcomissão, as matérias ou área de atuação e o número de membros.

Por exemplo, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSSPCO) possui subcomissões permanentes para tratar do combate ao crime organizado, para discutir as consequências dos acidentes de trânsito no Brasil e para tratar do controle de armas, munições e explosivos. Já a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) possui a Subcomissão Permanente de Defesa do Direito Animal.

As subcomissões especiais são criadas mediante proposta de qualquer membro para o desempenho de atividades específicas ou para o trato de assuntos definidos no ato de criação. O requerimento deve conter o nome da subcomissão, os assuntos a serem tratados, o prazo de duração e o número de membros.

A título de exemplo, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) possui três subcomissões especiais: Subcomissão Especial da Agroenergia, Subcomissão Especial do Desenvolvimento Sustentável e Subcomissão Especial da Defesa Sanitária. Já a Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) possui a Subcomissão Especial da Telefonia e a Subcomissão Especial dos Direitos e Deveres das Empresas Aéreas.

As comissões que não criarem subcomissões podem ser divididas em duas turmas, excluído o presidente. Cada turma deve ser presidida por um vice-presidente da comissão e pode discutir os assuntos a ela distribuídos, desde que presentes mais da metade dos seus membros. O requerimento deverá indicar os assuntos a serem tratados em cada turma.

De acordo com a QO nº 366/2004, não existe possibilidade de um deputado não membro da comissão ser membro de uma subcomissão, uma vez que a subcomissão é órgão da comissão, é parte de um todo, obviamente composta por membros da própria comissão.

As subcomissões podem exercer, no que couber, as atribuições previstas no art. 24, incisos I a XIV, do RICD, desde que haja requerimento nesse sentido aprovado pelo plenário da respectiva comissão (QO nº 68/2003). Além disso, nenhuma subcomissão pode exorbitar das competências da comissão permanente a que pertence (QO nº 401/2004).

Em 2013, em resposta à QO nº 291/2013, o presidente da Câmara tornou sem efeito a criação de uma subcomissão especial por entender que o requerimento não especificou as atividades e temas a cargo da subcomissão e, portanto, atribuiu à subcomissão campo temático mais abrangente do que o previsto no RICD.

3. Procedimentos gerais

A seguir serão apresentadas algumas definições, regras, princípios e procedimentos relativos à Câmara dos Deputados e às comissões. O entendimento desses procedimentos gerais possibilita melhor compreensão do funcionamento das comissões da Câmara dos Deputados.

3.1 A legislatura

De acordo com o art. 44 da CF/1988, cada legislatura tem duração de quatro anos, que corresponde ao período de atuação do Congresso Nacional, período coincidente com a duração do mandato dos deputados, conforme apresentado no quadro 5. Os senadores possuem mandatos de oito anos, equivalentes a duas legislaturas.

Quadro 5 – Duração das legislaturas

53ª legislatura	54ª legislatura	55ª legislatura
De 1º/2/2007 a 31/1/2011	De 1º/2/2011 a 31/1/2015	De 1º/2/2015 a 31/1/2019

Fonte: RICD e portal da Câmara na internet.

A contagem das legislaturas toma por base a que se iniciou em 1826 e mantém a continuidade histórica do Parlamento brasileiro.

> Art. 279. A Mesa, na designação da legislatura pelo respectivo número de ordem, tomará por base a que se iniciou em 1826, de modo a ser mantida a continuidade histórica da instituição parlamentar do Brasil.

Cada legislatura inicia-se no dia 1º de fevereiro, com a posse dos deputados, e termina após quatro anos, no dia 31 de janeiro, um dia antes da abertura da legislatura seguinte.

Em cada legislatura ocorrem sessões legislativas, que podem ser ordinárias ou extraordinárias. A sessão legislativa ordinária (SLO) ocorre de 2 de fevereiro a 17 de julho, e de 1º de agosto a 22 de dezembro.[2] Já a sessão legislativa extraordinária (SLE) ocorre quando, com este caráter, for convocado o Congresso Nacional.

A SLO é dividida em dois períodos, denominados períodos legislativos. O primeiro período ocorre de 2/2 a 17/7, e o segundo período legislativo ocorre de 1º/8 a 22/12.

A convocação extraordinária do Congresso Nacional resulta em SLE, que só pode ocorrer fora dos períodos da SLO. A SLE não tem duração fixa, interrompe o recesso parlamentar e, durante sua vigência, impede o Congresso de deliberar

2 As reuniões marcadas para essas datas são transferidas para o primeiro dia útil subsequente quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

sobre as matérias que não sejam objeto da convocação, ressalvadas as medidas provisórias em vigor na data da convocação.

> CF/1988
> Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na capital federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. [...]
> § 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:
> I – pelo presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do presidente e do vice-presidente da República;
> II – pelo presidente da República, pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.
> § 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação.
> § 8º Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação.

Nos 1º e 3º anos de cada legislatura ocorrem as sessões preparatórias. No 1º ano, a sessão preparatória tem por objetivo a posse dos deputados e a eleição da Mesa Diretora para mandato de dois anos. No 3º ano, a sessão preparatória elege a Mesa para os dois anos finais da legislatura. O quadro 6 apresenta resumo sobre as legislaturas e as sessões legislativas.

Quadro 6 – Legislatura e sessões legislativas

<table>
<tr><td rowspan="3">53ª legislatura (de 1º/2/2007 a 31/1/2011)</td><td colspan="4">54ª legislatura (de 1º/2/2011 a 31/1/2015)</td><td rowspan="3">55ª legislatura (de 1º/2/2015 a 31/1/2019)</td></tr>
<tr><td>1º ano</td><td>2º ano</td><td>3º ano</td><td>4º ano</td></tr>
<tr><td>SLO de 2/2 a 17/7 e 1º/8 a 22/12</td><td>SLO de 2/2 a 17/7 e 1º/8 a 22/12</td><td>SLO de 2/2 a 17/7 e 1º/8 a 22/12</td><td>SLO de 2/2 a 17/7 e 1º/8 a 22/12</td></tr>
<tr><td></td><td>Sessão preparatória dia 1º/2</td><td>–</td><td>Sessão preparatória antes de iniciar a SLO</td><td>–</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="4">SLE: quando houver convocação ou autoconvocação, fora do período da SLO</td><td></td></tr>
</table>

Fonte: RICD.

3.2 Princípio da proporcionalidade partidária

O princípio da proporcionalidade partidária estabelece que a composição dos órgãos colegiados e das respectivas Mesas deve observar a representação dos partidos ou blocos parlamentares que compõem determinada Casa legislativa.

De acordo com Pacheco (2013, p. 24):

> isso significa que a mesma distribuição de forças político-partidárias presente na Casa como um todo deverá estar reproduzida na composição de cada um desses órgãos, tanto quanto matematicamente possível. O preenchimento dos cargos da Mesa e dos lugares nas comissões, assim, não é livre, mas dependente de uma prévia distribuição das vagas existentes entre as diversas bancadas, segundo o critério da proporcionalidade partidária.

O objetivo da proporcionalidade partidária é garantir a presença de representantes dos partidos ou blocos parlamentares em cada órgão colegiado e em cada Mesa, em proporção aproximada à composição da Câmara dos Deputados.

Esse princípio encontra-se estabelecido no § 1º do art. 58 da CF/1988 e detalhado no art. 8º do RICD, em relação à composição da Mesa Diretora, e no art. 25, § 1º, em relação às comissões.

> CF/1988
> Art. 58. [...]
> § 1º Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

O princípio também é utilizado para a composição da Procuradoria Parlamentar (art. 21) e das subcomissões e turmas (art. 29), definição do tempo de comunicação das lideranças (art. 89), apresentação de destaques de bancada (art. 161), composição da Comissão Representativa do Congresso Nacional (art. 224) e do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (art. 7º da Resolução nº 25/2001).

De acordo com esse princípio, as maiores bancadas ocupam mais vagas em cada um dos órgãos colegiados da Câmara dos Deputados. Assim, por exemplo, em uma comissão com 20 vagas, um partido com maior representação na Câmara poderá ocupar entre 3 e 5 vagas, enquanto um partido pequeno ocupará apenas uma vaga ou nenhuma, dependendo da quantidade de partidos existentes.

Também em decorrência desse princípio, as maiores bancadas ocupam os cargos mais importantes da Mesa Diretora e das Mesas dos demais órgãos colegiados.

O RICD permite que os partidos façam acordos para a distribuição dos cargos, mantendo-se a regra geral da proporcionalidade partidária.

> Art. 8º [...]
> § 1º Salvo composição diversa resultante de acordo entre as bancadas, a distribuição dos cargos da Mesa far-se-á por escolha das lideranças, da maior para a de menor representação, conforme o número de cargos que corresponda a cada uma delas.
> [...]

Um exemplo de acordo ocorreu na 54ª legislatura, quando as duas maiores bancadas da Câmara (PT e PMDB) decidiram ocupar a Presidência de forma alternada. Assim o PT ficou com o cargo de presidente durante o biênio 2011/2013, e o PMDB durante o biênio 2013/2015.

O regimento também assegura a participação de um membro da Minoria na composição da Mesa Diretora, ainda que este não tenha direito à vaga pelo critério da proporcionalidade (art. 8º, § 3º). A Minoria é a representação, logo abaixo da Maioria quanto ao número de representantes, com posição diversa desta em relação ao governo (art. 13).

De acordo com Farhat (1996), os regimentos internos apresentam cinco princípios relativos ao funcionamento do Poder Legislativo: proporcionalidade, direito das representações minoritárias, rotatividade, estabilidade e fortalecimento dos partidos. Esses princípios asseguram, respectivamente, distribuição proporcional dos cargos colegiados, garantia de representação da Minoria, distribuição de vagas aos pequenos partidos por rodízio, preservação da proporcionalidade durante a legislatura e vagas pertencentes aos partidos.

A composição de cada partido ou bloco parlamentar, para fins de cálculo da proporcionalidade partidária, é definida de acordo com o resultado das eleições (art. 8º, § 4º). Assim, as mudanças de filiação partidária que venham a ocorrer durante a legislatura não alteram a composição dos órgãos. Porém, considerando que a distribuição de cargos é feita para os partidos, o deputado que mudar de legenda partidária perde o cargo que ocupa (art. 8º, § 5º). Esses dois parágrafos foram acrescidos pela Resolução nº 34/2005, em vigor desde 1º/2/2007.

Segundo a QO nº 168/2016, no caso de partido pertencente a bloco parlamentar, o deputado só perde o cargo que ocupa se mudar para um partido não pertencente ao bloco.

Para maiores informações sobre os blocos parlamentares, consulte a seção 3.11 (Líderes, vice-líderes, partidos e blocos parlamentares).

Em 2011, a QO nº 135/2011 questionou a eleição do presidente da CFFC, tendo em vista que o eleito não pertencia ao partido ao qual cabia a presidência da comissão, de acordo com o critério de proporcionalidade partidária. O presidente da Câmara decidiu pela anulação da eleição realizada na comissão.

Já em 2013 foi apresentada a QO nº 238/2013, que questionou a distribuição de vagas na Mesa e nas comissões, em face de decisão do STF que assegura direitos a partido político criado no curso da legislatura. O presidente determinou o recálculo da proporcionalidade partidária para inclusão das bancadas do PSD e do PEN na divisão das vagas da Mesa Diretora e das comissões. Essa decisão altera o entendimento previsto no art. 8º, § 4º.

Em 2016, a Resolução nº 14/2016 redefiniu a representação numérica dos partidos e blocos da 55ª legislatura para refletir a proporcionalidade partidária na data de promulgação da resolução. A justificativa foi a Emenda Constitucional nº 91/2016, que estabeleceu prazo de 30 dias, a partir de sua publicação, para que os deputados interessados pudessem desligar-se do partido pelo qual foram eleitos,

sem prejuízo do mandato. Após a publicação da emenda, mais de 80 deputados trocaram de partido.

No início de cada legislatura, a Mesa Diretora, após ouvir o Colégio de Líderes, publica um ato pelo qual define o número de membros efetivos de cada uma das comissões permanentes (art. 25). Cada comissão deve ter um mínimo de 17 e um máximo de 66 deputados.

> Art. 25. O número de membros efetivos das comissões permanentes será fixado por ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura.
> § 1º A fixação levará em conta a composição da Casa em face do número de comissões, de modo a permitir a observância, tanto quanto possível, do princípio da proporcionalidade partidária e demais critérios e normas para a representação das bancadas.
> § 2º Nenhuma comissão terá mais de treze centésimos nem menos de três e meio centésimos do total de deputados, desprezando-se a fração.
> § 3º O número total de vagas nas comissões não excederá o da composição da Câmara, não computados os membros da Mesa.

De acordo com o § 3º do art. 25, o número total de membros efetivos ou vagas não deve ultrapassar 506, que representa o número total de deputados (513) excluídos os 7 membros da Mesa Diretora, de modo a garantir a participação de cada deputado em pelo menos uma comissão permanente, excetuados os membros da Mesa.

Após a fixação da composição numérica das comissões ocorre a distribuição das vagas entre os partidos e blocos parlamentares (art. 26). Essa distribuição considera o número de deputados eleitos por partido ou bloco parlamentar e deve ser mantida por toda a legislatura.

> Art. 26. A distribuição das vagas nas comissões permanentes entre os partidos e blocos parlamentares será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura.

O terceiro passo da distribuição das vagas é o cálculo da composição numérica das bancadas partidárias em cada comissão permanente. Esse cálculo é feito de acordo com as regras estabelecidas no art. 27, e ocorre após a definição da quantidade de vagas em cada comissão.

> Art. 27. A representação numérica das bancadas em cada comissão será estabelecida com a divisão do número de membros do partido ou bloco parlamentar, aferido na forma do § 4° do art. 8° deste regimento, pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da comissão; o inteiro do quociente assim obtido, denominado quociente partidário, representará o número de lugares a que o partido ou bloco parlamentar poderá concorrer na comissão.
> § 1º As vagas que sobrarem, uma vez aplicado o critério do *caput*, serão destinadas aos partidos ou blocos parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.

> § 2º Se verificado, após aplicados os critérios do *caput* e do parágrafo anterior, que há partido ou bloco parlamentar sem lugares suficientes nas comissões para a sua bancada, ou deputado sem legenda partidária, observar-se-á o seguinte:
> I – a Mesa dará quarenta e oito horas ao partido ou bloco parlamentar nessa condição para que declare sua opção por obter lugar em comissão em que não esteja ainda representado;
> II – havendo coincidência de opções terá preferência o partido ou bloco parlamentar de maior quociente partidário, conforme os critérios do *caput* e do parágrafo antecedente;
> III – a vaga indicada será preenchida em primeiro lugar;
> IV – só poderá haver o preenchimento de segunda vaga decorrente de opção, na mesma comissão, quando em todas as outras já tiver sido preenchida uma primeira vaga, em idênticas condições;
> V – atendidas as opções do partido ou bloco parlamentar, serão recebidas as dos deputados sem legenda partidária;
> VI – quando mais de um deputado optante escolher a mesma comissão, terá preferência o mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas.
> § 3º Após o cumprimento do prescrito no parágrafo anterior, proceder-se-á à distribuição das demais vagas entre as bancadas com direito a se fazer representar na comissão, de acordo com o estabelecido no *caput*, considerando-se para efeito de cálculo da proporcionalidade o número de membros da comissão diminuído de tantas unidades quantas as vagas preenchidas por opção.

A título de exemplo, conforme apresentado na tabela 6, a composição da Comissão do Esporte (Cespo) foi feita da seguinte maneira:

- dividiu-se o número de deputados (513) pela quantidade de membros da comissão (21), obtendo-se o valor 24,43;
- em seguida, dividiu-se o número de membros de cada bancada pelo quociente obtido para a comissão, conforme apresentado na coluna "Cálculo" da tabela 6. A parte inteira do número obtido é denominada quociente partidário;
- pelo quociente partidário, foram distribuídas doze vagas da comissão;
- as demais nove vagas foram distribuídas de acordo com as frações do quociente partidário, da maior para a menor.

Tabela 6 – Cálculo da distribuição de vagas na Cespo

Partido	Bancada na eleição	Bancada para o cálculo	Cálculo	Quociente partidário	Fração	Vagas
PT	86	84	84 / 24,43 = 3,44	3	–	3
PMDB	78	71	71 / 24,43 = 2,91	2	1	3
PSDB	54	49	49 / 24,43 = 2,01	2	–	2
PSD	0	48	48 / 24,43 = 1,96	1	1	2
PP	44	39	39 / 24,43 = 1,60	1	1	2
PR	41	31	31 / 24,43 = 1,27	1	–	1
PSB	35	28	28 / 24,43 = 1,15	1	–	1
DEM	43	25	25 / 24,43 = 1,02	1	–	1
SDD	0	21	21 / 24,43 = 0,86	0	1	1
PTB	22	19	19 / 24,43 = 0,78	0	1	1
Bloco PV/PPS	25	18	18 / 24,43 = 0,74	0	1	1
PROS	0	18	18 / 24,43 = 0,74	0	1	1
PDT	27	15	15 / 24,43 = 0,61	0	1	1
PCdoB	15	14	14 / 24,43 = 0,57	0	1	1
PSC	17	13	13 / 24,43 = 0,53	0	–	0
PRB	8	8	8 / 24,43 = 0,33	0	–	0
PSOL	3	3	3 / 24,43 = 0,12	0	–	0
PTdoB	3	3	3 / 24,43 = 0,12	0	–	0
PRP	2	2	2 / 24,43 = 0,08	0	–	0
PHS	2	1	1 / 24,43 = 0,04	0	–	0
PMN	4	1	1 / 24,43 = 0,04	0	–	0
PRTB	2	1	1 / 24,43 = 0,04	0	–	0
PTC	1	1	1 / 24,43 = 0,04	0	–	0
PSL	1	0	–	0	–	0
Total	**513**	**513**	**–**	**12**	**9**	**21**

Fonte: Portal da Câmara na internet.
Elaboração dos autores.

O cálculo acima é feito para cada uma das comissões permanentes, de modo a se obter 506 vagas (513 deputados menos os sete cargos da Mesa).

Após os cálculos matemáticos, são realizados ajustes na composição de cada uma das comissões, para atender eventual partido não totalmente contemplado ou deputado sem partido, de modo a garantir a participação de todos os parlamentares em pelo menos uma comissão permanente.

Na primeira sessão legislativa de cada legislatura, os líderes devem informar, no prazo de cinco sessões, após a definição da representação numérica dos partidos e blocos parlamentares nas comissões, os nomes dos membros das respectivas bancadas que integrarão as comissões.

Nas demais sessões legislativas da legislatura, o prazo de cinco sessões para indicação dos membros das comissões é contado a partir do início da SLO.

A composição das comissões temporárias, exceto comissões externas, também segue o princípio da proporcionalidade partidária. Por exemplo, na 55ª legislatura, a composição da comissão especial destinada a proferir parecer à PEC 344/2013, conhecida como Comissão da Reforma Política, ficou assim distribuída entre os partidos e blocos partidários:

Quadro 7 – Distribuição de vagas da Comissão Especial PEC nº 344/2013

Bloco ou partido	Vagas
PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/PSDC/PEN/PRTB	14
PT/PSD/PR/PROS/PCdoB	10
PSDB/PSB/PPS/PV	7
PDT	1
PSOL	1
PTC	1
Total	34

Fonte: Portal da Câmara na internet.

3.3 Criação de comissão

Para que possam iniciar seus trabalhos, as comissões passam pelas fases de criação, constituição e instalação.

A criação de comissão permanente ocorre por meio de resolução da Câmara dos Deputados. Já a criação de comissão temporária ocorre por meio de ato do presidente.

Por exemplo, a Comissão Permanente de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCOVN) foi criada em 20/2/2002, por meio da Resolução nº 27/2002. Em 2004, o nome da comissão foi alterado para Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO). A justificativa da criação desta comissão foi a necessidade de se discutirem políticas públicas para combater o aumento da violência, atendendo a uma das principais recomendações da extinta CPI do Narcotráfico.

Em 27/2/2013, o presidente da Câmara, por meio da Resolução nº 21/2013, desmembrou as competências da Comissão de Educação e Cultura e criou a Comissão de Educação e a Comissão de Cultura. Essa resolução alterou o art. 32 do RICD, que apresenta as comissões permanentes e seus respectivos campos temáticos ou áreas de atividade.

A resolução que cria uma comissão permanente estabelece também as matérias, campos temáticos ou áreas de atividades da nova comissão, para evitar conflitos de competência entre as comissões. Os campos temáticos definem as competências e, consequentemente, as proposições que serão distribuídas para as comissões pelo presidente da Câmara, por meio da Secretaria-Geral da Mesa, conforme determina o art. 139.

> Art. 139. A distribuição de matéria às comissões será feita por despacho do presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas:
> [...]

As comissões temporárias são criadas por ato do presidente da Câmara para apreciar determinado assunto por prazo definido. De acordo com o art. 22, II, uma comissão temporária se extingue em três situações: a) quando expirado seu prazo de duração; b) quando alcançado o fim a que se destina; e c) ao término da legislatura. Entre as comissões temporárias, as únicas criadas com prazo determinado são as CPIs.

As comissões temporárias são automaticamente encerradas ao término da legislatura, e as respectivas proposições são arquivadas. Porém, o autor (ou autores) da proposição pode solicitar o desarquivamento da proposição no início da nova legislatura e, em seguida, requerer a criação de nova comissão especial. Caso o autor seja uma comissão temporária, não há possibilidade de solicitação do desarquivamento. Para maiores informações sobre o fim da legislatura, veja a seção 8.5, que trata do arquivamento de proposições.

De acordo com o § 2º do art. 25, nenhuma comissão deverá ter mais de 66 deputados, nem menos de 17. Porém, esse artigo refere-se somente às comissões permanentes, já que o RICD não estabelece números mínimo e máximo de membros para as comissões temporárias.

> Art. 33. [...]
> § 1º As comissões temporárias compor-se-ão do número de membros que for previsto no ato ou requerimento de sua constituição, designados pelo presidente por indicação dos líderes, ou independentemente desta se, no prazo de quarenta e oito horas após criar-se a comissão, não se fizer a escolha.

O § 3º do art. 25 estabelece que o número total de vagas das comissões não excederá o da composição da Câmara (513 deputados), não computados os membros da Mesa (7 membros). Assim, o número total de vagas das comissões deveria ser 513 - 7 = 506 vagas.

> Art. 14. À Mesa, na qualidade de Comissão Diretora, incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara. [...]
> § 5º Os membros efetivos da Mesa não poderão fazer parte de liderança nem de comissão permanente, especial ou de inquérito.

Porém, desde 2005 passou-se a permitir aos deputados fazer parte, como membro titular, de mais de uma comissão permanente. Inicialmente foram ressalvadas duas

comissões, posteriormente o número foi aumentado e atualmente o § 2º do art. 26 faz ressalva para 12 comissões. Assim, é assegurado ao deputado o direito de integrar, como membro titular, uma comissão permanente. Caso queira, ele pode ser membro titular de outras comissões permanentes, dentre as listadas no § 2º do art. 26. Essas comissões são chamadas de comissões cumulativas. Aquelas que permitem cumulatividade estão marcadas com asterisco no quadro 8.

> Art. 26. A distribuição das vagas nas comissões permanentes entre os partidos e blocos parlamentares será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura.
> § 1º Cada partido ou bloco parlamentar terá em cada comissão tantos suplentes quantos os seus membros efetivos.
> § 2° Nenhum deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de uma comissão permanente, ressalvadas as comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.

Atualmente o total de vagas das comissões é de 771 membros, que equivale às 506 vagas, acrescidas das vagas das comissões que permitem cumulatividade (265 vagas). O quadro 8 apresenta a composição das comissões permanentes na 55ª legislatura.

Quadro 8 – Número de vagas das comissões permanentes

Comissões permanentes	Sigla	Membros
Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	CAPADR	52
Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	CCTCI	42
Constituição e Justiça e de Cidadania	CCJC	66
Cultura[1]	CCULT	20
Defesa do Consumidor	CDC	24
Defesa dos Direitos da Mulher[1]	CMULHER	22
Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa[1]	CIDOSO	22
Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência[1]	CPD	20
Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	CDEIC	18
Desenvolvimento Urbano	CDU	18
Direitos Humanos e Minorias*	CDHM	18

Comissões permanentes	Sigla	Membros
Educação	CE	42
Esporte*	Cespo	21
Finanças e Tributação	CFT	48
Fiscalização Financeira e Controle	CFFC	22
Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia[1]	Cindra	20
Legislação Participativa[1]	CLP	18
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável[1]	CMADS	18
Minas e Energia	CME	48
Relações Exteriores e de Defesa Nacional[1]	CREDN	33
Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado[1]	CSPCCO	33
Seguridade Social e Família	CSSF	52
Trabalho, Administração e Serviço Público	CTASP	26
Turismo[1]	CTUR	20
Viação e Transportes	CVT	48
Total de vagas		**771**

Fonte: Ato da Mesa nº 85/2016.
Nota 1: Comissões que permitem cumulatividade.

3.4 Constituição de comissão

Após ser criada, a comissão precisa ser constituída. Nessa fase, ocorrem as indicações dos deputados que dela farão parte, levando-se em consideração a representação dos partidos e blocos partidários da Câmara dos Deputados, conforme estabelece o princípio da proporcionalidade partidária.

> Art. 23. Na constituição das comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar.

O presidente da Câmara dos Deputados envia ofícios solicitando a indicação dos membros para compor a comissão e cada partido ou bloco partidário, por meio de seu líder, indica os deputados que irão compor a comissão na qualidade de titular ou suplente, conforme as vagas a que o partido tem direito.

O prazo de que os líderes dispõem para indicação dos membros é de cinco sessões. Na primeira sessão legislativa de cada legislatura, esse prazo é contado a partir da definição da representação numérica dos partidos e blocos parlamentares

em cada comissão. Nas demais sessões legislativas, o prazo é contado a partir do início da sessão legislativa.

Nas comissões temporárias, os líderes possuem prazo de 48 horas após a criação da comissão para encaminhar as indicações (art. 33, § 1º). Caso isso não ocorra, o presidente da Câmara poderá fazer as indicações.[3]

Assim como indicar, o líder tem a prerrogativa de substituir, a qualquer tempo, um membro de sua bancada em comissão.

> Art. 10. [...]
> VI – indicar à Mesa os membros da bancada para compor as comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los.

Uma vez realizadas as indicações, o presidente da Câmara expede o ato de constituição da comissão, juntamente com a designação dos membros. No mesmo ato, o presidente convoca os membros para a instalação da comissão, indicando a data, horário e local da reunião.

A comissão é considerada constituída, e o deputados passam a ser membros do colegiado, a partir da leitura, em plenário, do ato de constituição da comissão.

Todo deputado tem direito de integrar, na condição de titular, uma comissão permanente da Câmara dos Deputados, salvo se for membro da Mesa Diretora (art. 26, § 3º).

> Art. 26. [...]
> § 3º Ao deputado, salvo se membro da Mesa, será sempre assegurado o direito de integrar, como titular, pelo menos uma comissão, ainda que sem legenda partidária ou quando esta não possa concorrer às vagas existentes pelo cálculo da proporcionalidade.

No caso das comissões temporárias, o número de membros é definido no ato ou requerimento de constituição (art. 33, § 1º). Vejamos alguns exemplos:

Quadro 9 – Número de membros das comissões temporárias

Comissões temporárias	Sigla	Membros
PEC nº 55/2011 – Carreira do Policial de Trânsito	PEC05511	28
PEC nº 215/2000 – Demarcação de Terras Indígenas	PEC21500	21
PL nº 1.572/2011 – Institui o Código Comercial	PL157211	26
Reformulação do Ensino Médio	CEENSI	28

Fonte: Portal da Câmara na internet.

A distribuição de vagas nas comissões temporárias também segue o princípio da proporcionalidade partidária, cabendo ao líder fazer as indicações dos membros

3 Art. 17. São atribuições do presidente, além das que estão expressas neste regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:
[...]
III – quanto às comissões:
a) designar seus membros titulares e suplentes mediante comunicação dos líderes, ou independentemente desta, se expirado o prazo fixado, consoante o art. 28, *caput*, e § 1º;
[...]

de seu partido para compor essas comissões. Os deputados podem ser titulares de mais de uma comissão temporária, sem prejuízo de suas funções em comissões permanentes (art. 33, § 3º).

Cada comissão possui membros efetivos e o mesmo número de suplentes, cujo papel é substituir o membro titular nas suas eventuais ausências.

> Art. 26. [...]
> § 1º Cada partido ou bloco parlamentar terá em cada comissão tantos suplentes quantos os seus membros efetivos.
> [...]

Nem sempre os partidos preenchem todas as vagas a que têm direito em uma comissão. Nesse caso, a comissão terá maior dificuldade para alcançar o quórum mínimo para deliberação, que pressupõe a presença da maioria absoluta dos seus membros. Por exemplo, no final da 54ª legislatura, a CLP possuía três vagas de titular e sete vagas de suplente não preenchidas, a CFFC possuía uma vaga de titular, e a CMADS possuía três vagas de titular e três de suplente.

Caso um deputado tenha interesse em participar de comissão na qual as vagas disponíveis para o seu partido já estejam ocupadas, ele pode ocupar vaga de outro partido por meio de cessão. A cessão de vagas não possui amparo regimental, mas é prática comum nas comissões, conforme pode ser visto no quadro 10, que apresenta a composição da CCJC no início da 55ª legislatura. Nesse caso, o preenchimento da vaga cedida deve ser realizado mediante ofício da liderança do partido detentor da vaga dirigido ao presidente da Câmara.

Quadro 10 – Composição partidária da CCJC ao final da 54ª legislatura

Titulares	Suplentes
PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/PSDC/PEN/PRTB	
28 vagas (- 2 vagas cedidas a outros partidos)	28 vagas (- 4 vagas cedidas a outro partido)
PT/PSD/PR/PROS/PCdoB	
21 vagas (- 1 vaga cedida a outro partido)	21 vagas (- 1 vaga cedida a outro partido) (+ 4 vagas cedidas por outro partido)
PSDB/PSB/PPS/PV	
13 vagas (+ 1 vaga cedida por outro partido)	13 vagas (- 1 vaga cedida a outro partido)
PDT	
2 vagas	2 vagas (+ 1 vaga cedida por outro partido)
PSOL	
1 vaga	1 vaga (+ 1 vaga cedida por outro partido)

Titulares	Suplentes
PTC	
1 vaga	
REDE	
Ocupando vaga cedida	
PTdoB	
Ocupando vaga cedida	

Fonte: Portal da Câmara na internet.

Caso um deputado se desvincule de seu partido, perde o direito a cargos ou funções que ocupava em razão dele (arts. 23 e 232). Por outro lado, o § 3º do art. 26 garante ao deputado, mesmo sem legenda partidária, o direito de ocupar uma vaga de titular em pelo menos uma comissão.

Em alguns casos, o ato do presidente que cria comissão especial faz a designação dos membros que a irão compor. Isso acontece, por exemplo, em algumas comissões externas. Às vezes também ocorre uma lacuna temporal muito grande entre a criação e a constituição de uma comissão. Por exemplo, a comissão especial sobre o PL nº 6.849/2010, que trata do consumo de bebidas alcoólicas, foi criada em 11/6/2013 e constituída em 15/10/2014. No entanto, às vezes, algumas comissões temporárias são criadas, mas não são constituídas. Essas informações podem ser obtidas no site da Câmara dos Deputados: <www.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/recebendo-indicacoes> (comissões temporárias aguardando indicação de líderes).

3.5 Instalação de comissões

Depois de criada e constituída, a comissão é instalada. A instalação é o ato formal de início dos trabalhos e deve ocorrer por convocação do presidente da Câmara dos Deputados, no prazo de até cinco sessões a partir da constituição da comissão.

> Art. 39. [...]
> § 1º O presidente da Câmara convocará as comissões permanentes para se reunirem até cinco sessões depois de constituídas, para instalação de seus trabalhos e eleição dos respectivos presidente, primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes.
> [...]

Lido em plenário pelo presidente da Câmara dos Deputados, o ato convocatório de constituição e instalação da comissão informa data, horário e local em que deverá ser instalada.

Em 2011 foi apresentada a QO nº 117/2011, que questionava a convocação da reunião de instalação de uma comissão temporária lida às 18h32min, com previsão para instalação às 19h. De acordo com o autor da QO, deveria ser respeitado o prazo previsto no parágrafo único do art. 47, que determina a distribuição de avulsos das comissões com antecedência de pelo menos 24 horas. O presidente decidiu que

esse prazo se refere à divulgação de reunião de comissão já instalada e não se enquadra no caso de instalação de comissão.

A reunião de instalação dos trabalhos e eleição da nova Mesa é presidida pelo último presidente da comissão, no caso das comissões permanentes, desde que o deputado continue a ser membro da comissão. Na ausência deste, a reunião será presidida pelo deputado mais idoso da comissão (titular ou suplente), dentre os de maior número de legislaturas (art. 39, § 4º).

No caso das comissões temporárias, nas quais não existe presidente anterior, a instalação é presidida pelo deputado mais idoso da comissão (titular ou suplente), dentre os de maior número de legislaturas. O deputado que preside a reunião faz a leitura do ato de criação da comissão e declara a comissão instalada. Em seguida passa-se à eleição do presidente e dos vice-presidentes.

A instalação e a eleição ocorrem anualmente para as comissões permanentes e uma única vez para as comissões temporárias.

De acordo com o § 3º do art. 39, na eleição da Mesa da comissão devem ser observados, no que couber, os procedimentos estabelecidos no art. 7º, que trata da eleição da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

A instalação das comissões permanentes geralmente ocorre em uma mesma semana, por convocação do presidente da Câmara dos Deputados. Em 2013, por exemplo, a maioria das comissões permanentes foi instalada no dia 6 de março. Em 2014, o ato convocatório foi emitido no dia 25 de fevereiro para que a instalação das comissões permanentes e a eleição dos presidentes e dos vice-presidentes ocorressem no dia 26 de fevereiro. Em 2016, as comissões permanentes só foram instaladas no dia 3 de maio e, portanto, não houve deliberação das comissões nos meses de fevereiro, março e abril.

Em 2008, foi apresentada a QO nº 244/2008 para que fosse "reformulada a interpretação regimental que veda o funcionamento das comissões permanentes do início da sessão legislativa até a instalação da nova composição". O presidente da Câmara dos Deputados confirmou que:

- a constituição das comissões permanentes perdura até o início de cada sessão legislativa; e
- o mandato dos presidentes perdura até a posse dos novos, somente podendo os primeiros, no início da nova sessão legislativa, até a reunião de instalação do novo colegiado, praticar atos que não exijam o funcionamento das comissões.

A questão de ordem manteve a interpretação de que a composição das comissões permanentes perdura até o início de cada sessão legislativa ordinária, que ocorre no dia 2 de fevereiro, e o mandato dos membros da Mesa dura até a posse dos novos membros.

Trata-se de uma interpretação interessante, pois se a composição de uma comissão se extingue no dia 2 de fevereiro, como pode o presidente e os vice-presidentes responderem pela comissão após essa data, uma vez que também deixaram de fazer parte da composição da comissão?

De acordo com a interpretação vigente, o mandato dos presidentes e o dos vice-presidentes das comissões permanentes não têm data fixa e duram mais ou menos um ano, a depender da data de instalação dos novos colegiados. Já as respectivas comissões se reúnem durante o ano até o fim da sessão legislativa ordinária, que ocorre no dia 22 de dezembro (ou no primeiro dia útil subsequente quando recair em sábado, domingo ou feriado). Entre o final de dezembro e a eleição da nova mesa, as comissões permanentes não se reúnem, mas o presidente continua respondendo pela comissão até que seja eleita nova composição.

A CMO, que possui resolução própria, também tem sua composição alterada anualmente. Porém, de acordo com a Resolução nº 1/2006-CN, a comissão deve ser instalada até a última terça-feira do mês de março de cada ano, data em que se encerra o mandato dos membros da comissão anterior. Caso não sejam realizadas as indicações dos membros pelos líderes, as vagas não preenchidas por partido ou bloco serão ocupadas pelos parlamentares mais idosos, dentre os de maior número de legislaturas.

> **Como é no Senado?** No Senado Federal, o mandato dos membros das Mesas das comissões também não é fixo, pois a instalação dos trabalhos das comissões permanentes ocorre nos cinco dias úteis seguintes à constituição, que, por sua vez, depende da indicação dos líderes. Caso a comissão não eleja o presidente e o vice-presidente, os titulares mais idosos ficam investidos da função até que a eleição seja realizada (art. 88 do RISF).

3.5.1 Eleição do presidente e dos vice-presidentes

No caso das comissões permanentes, o presidente da Câmara dos Deputados publica no *DCD* e no avulso da ordem do dia a composição nominal das comissões e faz a convocação para a eleição dos presidentes e dos vice-presidentes (art. 28, § 2º).

Cada comissão elege um presidente e três vice-presidentes, denominados 1º vice-presidente, 2º vice-presidente e 3º vice-presidente, para mandato de aproximadamente um ano (até a posse dos novos eleitos), vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição subsequente.

> Art. 39. As comissões terão um presidente e três vice-presidentes, eleitos por seus pares, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente, vedada a reeleição.
> § 1º O presidente da Câmara convocará as comissões permanentes para se reunirem em até cinco sessões depois de constituídas, para instalação de seus trabalhos e eleição dos respectivos presidente, primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes.
> § 2º Os vice-presidentes terão a designação prevista no parágrafo anterior, obedecidos, pela ordem, os seguintes critérios:
> I – legenda partidária do presidente;
> II – ordem decrescente da votação obtida.
> § 3º Serão observados na eleição os procedimentos estabelecidos no art. 7º, no que couber.

> § 4º Presidirá a reunião o último presidente da comissão, se reeleito deputado ou se continuar no exercício do mandato, e, na sua falta, o deputado mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas.
> § 5º O membro suplente não poderá ser eleito presidente ou vice-presidente da comissão.

A distribuição dos cargos de presidente e vice-presidentes é feita por acordo entre os partidos no início da legislatura e segue o critério da proporcionalidade partidária. Na ausência de regra regimental para essa distribuição, utiliza-se, por analogia, o art. 8º do RICD, que assegura a representação proporcional dos partidos ou blocos partidários na composição da Mesa.

> Art. 8º Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, lhes caiba prover, sem prejuízo de candidaturas avulsas oriundas das mesmas bancadas, observadas as seguintes regras:
> [...]

Os membros suplentes da comissão, assim como os suplentes de deputados, não podem ser eleitos para nenhum dos quatro cargos da comissão. O suplente de deputado só poderá assumir um dos cargos listados abaixo caso venha a ser efetivado.

> Art. 243. O suplente de deputado, quando convocado em caráter de substituição, não poderá ser escolhido para os cargos da Mesa ou de suplente de secretário, para presidente ou vice-presidente de comissão, para integrar a Procuradoria Parlamentar, para ouvidor-geral ou ouvidor-substituto, para corregedor ou corregedor substituto, para procuradora da mulher ou procuradora adjunta ou para coordenadora-geral dos direitos da mulher ou coordenadoras adjuntas.

Na eleição dos membros das Mesas das comissões, devem ser observados os procedimentos de eleição dos membros da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, no que couber (art. 39, § 3º). A votação ocorre por escrutínio secreto, exigida maioria absoluta de votos em primeiro escrutínio, e maioria simples em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos deputados da comissão.

A eleição é realizada com a utilização de um sistema eletrônico, que faz o registro das chapas, dos candidatos e dos membros titulares e suplentes da comissão. Em uma urna computadorizada, o deputado digita um código pessoal, faz a autenticação biométrica e seleciona seu voto.

> Art. 7º A eleição dos membros da Mesa far-se-á em votação por escrutínio secreto e pelo sistema eletrônico, exigido maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos deputados, observadas as seguintes exigências e formalidades:
> [...]

Apesar de o art. 7º exigir a maioria absoluta de votos, historicamente considera-se eleito em primeiro turno o candidato que obtiver maioria absoluta dos votos apurados, presente a maioria absoluta dos membros da comissão. Essa prática foi confirmada nas QOs nºs 383/2009 e 121/2015.

Por exemplo, em uma comissão com 33 vagas, o candidato precisaria de 17 votos para ser eleito (maioria absoluta de votos). No entanto, supondo-se que apenas 20 deputados participem do processo de votação, ao ser apurado o resultado, será considerado eleito em primeiro turno o candidato que obtiver pelo menos 11 votos (maioria absoluta dos votantes). Apesar de ser uma prática antiga confirmada por questão de ordem, ela contraria o dispositivo regimental.

Em 16/11/2011, foi formulada a QO nº 135/2011 a respeito da candidatura avulsa para presidência da CFFC. O presidente da Câmara anulou a eleição realizada na comissão e considerou inadmissível a candidatura de parlamentar não pertencente ao partido ao qual coube a indicação de candidato à presidência da comissão.

De acordo com a questão de ordem, o acordo de lideranças firmado no início da legislatura que estabelece a distribuição dos cargos de presidente das comissões permanentes, seguindo a proporcionalidade partidária, deve ser rigorosamente cumprido.

Já nas comissões temporárias, "a escolha do presidente e do relator é uma questão de natureza política, na qual a comissão tem independência absoluta". Isso é o que foi decidido na QO nº 526/2009. Porém, em geral as comissões temporárias também seguem a proporcionalidade partidária, em sistema de rodízio entre as bancadas que ocupam a presidência da comissão e a relatoria das proposições.

3.5.2 Outros casos de eleição

Os presidentes e os vice-presidentes das comissões exercem mandato que varia de acordo com o tipo da comissão. No caso das comissões permanentes, o mandato é de aproximadamente um ano, até a posse dos novos eleitos no ano subsequente. No caso das comissões temporárias, o mandato coincide com a duração da respectiva comissão.

Porém, existem situações em que há necessidade de nova eleição. Os principais casos são os seguintes:

- Vacância ou afastamento: a vacância ocorre por motivo de falecimento, renúncia ou perda de mandato (art. 238). Já o afastamento ocorre por investidura em função prevista no art. 56, I, da CF/1988, ou por motivo de licença para tratamento de saúde com prazo superior a 120 dias (art. 241).

  > CF/1988
  > Art. 56. Não perderá o mandato o deputado ou senador:
  > I – investido no cargo de ministro de Estado, governador de território, secretário de estado, do Distrito Federal, de território, de prefeitura de capital ou chefe de missão diplomática temporária;
  > II – licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

> § 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.
> § 2º Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.
> § 3º Na hipótese do inciso I, o deputado ou senador poderá optar pela remuneração do mandato.

- Desvinculação da bancada: em caso de mudança de legenda partidária, o presidente ou vice-presidente da comissão perde automaticamente o cargo que ocupa.

> Art. 40. O presidente será, nos seus impedimentos, substituído por vice-presidente, na sequência ordinal, e, na ausência deles, pelo membro mais idoso da comissão, dentre os de maior número de legislaturas.
> § 1º Se vagar o cargo de presidente ou de vice-presidente, proceder-se-á a nova eleição para escolha do sucessor, salvo se faltarem menos de três meses para o término do mandato, caso em que será provido na forma indicada no *caput* deste artigo.
> § 2º Em caso de mudança de legenda partidária, o presidente ou vice-presidente da comissão perderá automaticamente o cargo que ocupa, aplicando-se para o preenchimento da vaga o disposto no § 1º deste artigo.

Em 2003 foi apresentada a QO nº 245/2003 a respeito da vacância de um dos cargos da Mesa Diretora de uma comissão. O deputado havia sido eleito para o cargo de 3º vice-presidente e, em consequência da mudança de partido, perdeu a vaga na comissão e o cargo. Alguns dias depois ele foi nomeado como membro suplente da comissão e questionava se poderia ocupar o cargo para o qual foi eleito.

O presidente da Câmara confirmou que o cargo ficou vago com a saída do parlamentar, e a permanência do deputado no cargo só seria admitida se ele voltasse a ocupar vaga de titular no mesmo dia de sua saída. O preenchimento do cargo deve ser feito por nova eleição, e os membros suplentes da comissão não podem concorrer ao cargo.

A nova eleição para cargo vago de presidente ou de vice-presidente de comissão não ocorrerá se faltarem menos de três meses para o fim do mandato. Nesse caso, o presidente será substituído por vice-presidente na sequência ordinal e, na ausência deles, pelo membro mais idoso da comissão, dentre os de maior número de legislaturas.

3.6 Presidente da comissão

O presidente é responsável por representar a comissão, pela direção dos trabalhos, pela condução das reuniões e pela decisão das questões regimentais e reclamações ocorridas no âmbito da comissão.

Compete ao presidente convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias da comissão e definir a pauta de discussão e de votação. Em geral, as comissões se reúnem uma vez por semana, porém o presidente pode convocar reuniões extraordinárias ou deixar de convocar a comissão para se reunir. Assim, pode-se dizer que o presidente da comissão tem o chamado "poder de agenda", pois decide quando a

comissão se reúne e que matérias estarão na pauta de cada reunião, bem como o momento de encerrar uma reunião ou uma votação.

Além disso, é responsável pela designação dos relatores das matérias em trâmite na comissão e pode, ao final do prazo destinado ao relator, conceder prorrogação de prazo, avocar a matéria para si ou designar outro membro para relatá-la.

Os deputados só podem usar a palavra durante as reuniões da comissão se concedida pelo presidente, que pode, em determinadas circunstâncias, advertir ou interromper o orador ou retirar-lhe a palavra.

O presidente da comissão é substituído pelos vice-presidentes, na sequência ordinal, em caso de ausência. Na ausência do presidente e também dos vice-presidentes, a substituição será feita pelo deputado mais idoso da comissão, dentre os de maior número de legislaturas.

> Art. 40. O presidente será, nos seus impedimentos, substituído por vice-presidente, na sequência ordinal, e, na ausência deles, pelo membro mais idoso da comissão, dentre os de maior número de legislaturas.
> [...]

O presidente da comissão é impedido de presidir reunião no momento em que se delibera matéria da qual seja autor ou relator (art. 43). Nesse caso, passa momentaneamente a presidência da comissão para um de seus substitutos, podendo retomá-la no próximo item da pauta da reunião.

A substituição temporária pode ocorrer também em razão de eventuais ausências do presidente. Nesses casos, a presidência da reunião caberá a um de seus substitutos, na sequência ordinal.

As principais atribuições do presidente da comissão estão elencadas, de forma não exaustiva, no art. 41.

Dentre as atribuições do presidente, destacam-se as seguintes:

- convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias da comissão;
- definir a pauta de discussão e votação;
- designar relatores, entre os membros da comissão, para cada matéria;
- conceder a palavra, interromper o orador ou retirar-lhe a palavra, quando necessário;
- decidir imediatamente sobre requerimentos verbais (art. 114) e encaminhar para decisão do Plenário os demais requerimentos (art. 117);
- decidir questões de ordem e reclamações apresentadas pelos membros da comissão.

Os presidentes e os vice-presidentes das comissões permanentes têm mandato aproximado de um ano. São eleitos no início de cada sessão legislativa, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no ano seguinte, vedada a reeleição (art. 39).

É costume da Casa que o presidente da Câmara se reúna com os líderes dos partidos para a distribuição das presidências das comissões permanentes por meio

de acordo, respeitando o princípio da proporcionalidade partidária. Das maiores bancadas para as menores são feitas as escolhas, conforme a importância de cada comissão e o interesse de cada partido.

3.7 Autor

O autor é o órgão ou autoridade que apresenta uma proposição, oralmente ou por escrito, a ser deliberada pela Câmara dos Deputados.

Em geral as proposições são escritas e podem ser apresentadas em plenário, perante comissão ou perante a Mesa, neste último caso, quando forem de iniciativa de órgão colegiado da Câmara, do Senado Federal ou de outra entidade externa ao Congresso Nacional.

Alguns requerimentos admitem apresentação oral pelo parlamentar (art. 114). Exemplos: verificação de votação, uso da palavra, retirada de proposição, etc.

As proposições de autoria individual de deputado ou de comissão da Câmara dos Deputados são autenticadas por meio do sistema eletrônico de autenticação de documentos, impressas, assinadas pelo autor e entregues na secretaria do órgão responsável.

As proposições de autoria coletiva de deputados são assinadas por todos os deputados interessados em apoiar a proposição. Após a entrega e conferência das assinaturas, a proposição é publicada no *DCD*.

> Art. 101. Ressalvadas as hipóteses enumeradas na alínea *a* do inciso I deste artigo, a apresentação de proposição será feita por meio do sistema eletrônico de autenticação de documentos, na forma e nos locais determinados por ato da Mesa, ou:
> I – em plenário ou perante comissão, quando se tratar de matéria constante da ordem do dia:
> a) no momento em que a matéria respectiva for anunciada, para os requerimentos que digam respeito a:
> 1. retirada de proposição constante da ordem do dia, com pareceres favoráveis, ainda que pendente do pronunciamento de outra comissão de mérito;
> 2. discussão de uma proposição por partes; dispensa, adiamento ou encerramento de discussão;
> 3. adiamento de votação; votação por determinado processo; votação em globo ou parcelada;
> 4. destaque de dispositivo ou emenda para aprovação, rejeição, votação em separado ou constituição de proposição autônoma;
> 5. dispensa de publicação da redação final, ou do avulso da redação final já publicada no *Diário da Câmara dos Deputados*, para imediata deliberação do Plenário;
> II – à Mesa, quando se tratar de iniciativa do Senado Federal, de outro Poder, do procurador-geral da República ou de cidadãos.

Os principais tipos de proposição são:

- proposta de emenda à Constituição: pode ser apresentada por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; pelo presidente da República; por mais da metade das assembleias legislativas das unidades da federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (art. 60 da CF/1988);
- projeto: dá origem a lei ordinária, lei complementar, lei delegada, resolução ou decreto legislativo (art. 109, § 1º):
  - » projeto de lei ordinária e de lei complementar: de competência de qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, do presidente da República, do STF, dos tribunais superiores, do procurador-geral da República e dos cidadãos, nos casos previstos na Constituição (art. 61 da CF/1988);
  - » projeto de lei delegada: de iniciativa do presidente da República, a partir de autorização dada pelo Congresso Nacional (art. 68 da CF/1988);
  - » projeto de decreto legislativo: de iniciativa de deputado, de comissão ou da Mesa (art. 49 da CF/1988; art. 109 do RICD);
  - » projeto de resolução: de iniciativa de deputado, de comissão ou da Mesa (art. 109);
- emenda: de iniciativa de deputado, comissão ou da Mesa (arts. 118 a 125);
- indicação: de iniciativa de deputado, comissão ou da Mesa (art. 113);
- requerimento: de iniciativa de deputado, comissão ou da Mesa (arts. 114 a 117);
- recurso: de iniciativa de deputado, comissão ou da Mesa;
- parecer: apresentado por relator e aprovado por comissão (arts. 126 a 130);
- proposta de fiscalização e controle: de iniciativa de deputado ou comissão;
- medida provisória: de iniciativa do presidente da República (art. 62 da CF/1988).

Compete ao autor da proposição formulá-la adequadamente, de acordo com as normas regimentais, sob pena de tê-la devolvida ou recusada. A Lei Complementar nº 95/1998 estabelece normas gerais para elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Já o Regimento Interno apresenta diversas questões sobre o tema em diferentes artigos.

> Art. 100. [...]
> § 2º Toda proposição deverá ser redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, e apresentada em três vias, cuja destinação, para os projetos, é a descrita no § 1º do art. 111.
> § 3º Nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente.
> [...]
> Art. 125. O presidente da Câmara ou de comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho

> ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico.
> [...]
> Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às comissões competentes e publicada no *Diário da Câmara dos Deputados* e em avulsos, para serem distribuídos aos deputados, às lideranças e comissões.
> § 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao autor qualquer proposição que:
> I – não estiver devidamente formalizada e em termos;
> II – versar sobre matéria:
> a) alheia à competência da Câmara;
> b) evidentemente inconstitucional;
> c) antirregimental.
> § 2º Na hipótese do parágrafo anterior, poderá o autor da proposição recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite.

Como visto, as proposições apresentadas por deputados podem ser de iniciativa individual ou coletiva.

Quando uma proposição exige número mínimo de assinaturas, estas não poderão ser retiradas ou acrescentadas depois da publicação da proposição ou, no caso de requerimento, após sua apresentação à Mesa. Até esse momento, qualquer parlamentar poderá solicitar a retirada da sua assinatura.

Em alguns casos expressamente permitidos, a assinatura do líder de uma bancada equivale ao número de deputados de seu partido ou bloco parlamentar. Nessas hipóteses, é considerado o número de deputados da bancada do dia da apresentação da proposição.

> Art. 102. A proposição de iniciativa de deputado poderá ser apresentada individual ou coletivamente.
> § 1º Consideram-se autores da proposição, para efeitos regimentais, todos os seus signatários, podendo as respectivas assinaturas ser apostas por meio eletrônico de acordo com ato da Mesa.
> § 2º As atribuições ou prerrogativas regimentais conferidas ao autor serão exercidas em plenário por um só dos signatários da proposição, regulando-se a precedência segundo a ordem em que a subscreveram.
> § 3º O quórum para a iniciativa coletiva das proposições, exigido pela Constituição Federal ou por este Regimento Interno, pode ser obtido por meio das assinaturas de cada deputado, apostas por meio eletrônico ou, quando expressamente permitido, de líder ou líderes, representando estes últimos exclusivamente o número de deputados de sua legenda partidária ou parlamentar, na data da apresentação da proposição.

> § 4º Nos casos em que as assinaturas de uma proposição sejam necessárias ao seu trâmite, não poderão ser retiradas ou acrescentadas após a respectiva publicação ou, em se tratando de requerimento, depois de sua apresentação à Mesa.

Todos os parlamentares que assinam uma proposição são considerados autores. Porém, as prerrogativas regimentais são conferidas ao primeiro signatário da proposição.

O autor de uma proposição fica impedido de relatar a matéria, mesmo que seja na qualidade de relator substituto ou de relator parcial.

Já o presidente da comissão fica impedido de presidir a reunião durante o período em que estiver sob debate ou discussão matéria da qual seja autor ou relator, hipótese em que deverá passar a presidência para um de seus substitutos.

> Art. 43. Nenhum deputado poderá presidir reunião de comissão quando se debater ou votar matéria da qual seja autor ou relator.
> *Parágrafo único.* Não poderá o autor de proposição ser dela relator, ainda que substituto ou parcial.

A QO nº 10.330/1996 indagou sobre a indicação de um deputado para relatar uma PEC, tendo em vista que este era um dos autores da proposição. O presidente entendeu que:

> 1. o dispositivo regimental que impede o autor de proposição ser dela relator deve ser interpretado de forma restrita, aplicando-se de modo absoluto apenas à iniciativa individual e à autoria coletiva voluntária; 2. no caso de iniciativa coletiva imposta pela Constituição ou pelo regimento, não há a presunção de vinculação obrigatória, no que diz respeito à autoria, dos subscritores com o conteúdo da proposição, à exceção do primeiro signatário.

Essa mesma interpretação foi dada na QO nº 106/2007. Assim, as restrições regimentais relativas à autoria de uma proposição referem-se ao primeiro signatário da proposição e, aos demais autores (coautores), somente no caso de autoria coletiva voluntária. Os demais signatários de proposição de iniciativa coletiva imposta pela CF/1988 ou pelo RICD são considerados apoiadores e não possuem prerrogativas nem restrições regimentais.

Em relação à condução dos trabalhos de comissão que delibere sobre proposição de autoria do presidente da comissão, também há entendimento mais restrito quanto à autoria da proposição. Em 2007, por meio da QO nº 175/2007, foi apresentado recurso contra decisão do presidente da comissão especial destinada a proferir parecer à PEC nº 558/2006 (CPMF), uma vez que o respectivo presidente era um dos signatários da PEC. A decisão também foi no sentido de que, para as proposições de autoria coletiva voluntária, aplica-se o art. 102, § 1º, considerando-se autores todos os subscritores, e para as proposições com subscrição de apoiamento exigida pela CF/1988 ou pelo RICD, aplica-se o art. 102, § 2º, para considerar autor somente o primeiro signatário.

Por outro lado, há o entendimento de que, havendo proposição principal e outras apensadas, não poderá ser relator o autor de qualquer das proposições. Em 2006

foi apresentada a QO nº 695/2006 a respeito da indicação do relator, que era autor de uma das proposições apensadas. O presidente da Câmara dos Deputados determinou a anulação dos atos praticados na comissão especial desde a designação do relator da matéria.

O autor de uma proposição tem algumas prerrogativas regimentais em relação à tramitação da matéria. As principais prerrogativas são as seguintes:

- O autor pode requerer a inclusão da proposição na ordem do dia da reunião seguinte, caso o relator não apresente parecer nos prazos regimentais.

  Art. 52. [...]
  § 4º Esgotados os prazos previstos neste artigo, poderá a comissão, a requerimento do autor da proposição, deferir sua inclusão na ordem do dia da reunião imediata, pendente de parecer. Caso o relator não ofereça parecer até o início da discussão da matéria, o presidente designará outro membro para relatá-la na mesma reunião ou até a seguinte.

- O autor da proposição pode discutir a matéria por quinze minutos, mesmo não sendo membro da comissão.

  Art. 57. [...]
  VII – durante a discussão na comissão, podem usar da palavra o autor do projeto, o relator, demais membros e líder, durante quinze minutos improrrogáveis, e, por dez minutos, deputados que a ela não pertençam; é facultada a apresentação de requerimento de encerramento da discussão após falarem dez deputados;
  [...]

- Salvo no caso de proposição em regime de urgência (e também no caso de requerimentos), os autores deverão ser notificados com antecedência mínima de três sessões sobre a data em que a proposição será discutida na comissão.

  Art. 57. [...]
  VIII – os autores terão ciência, com antecedência mínima de três sessões, da data em que suas proposições serão discutidas em comissão técnica, salvo se estiverem em regime de urgência;
  [...]

- Durante a votação das matérias, ou durante a discussão e votação de redação final, as questões de ordem só poderão ser formuladas pelo relator e por mais um deputado, preferencialmente o autor da proposição principal ou acessória que está sendo votada.

  Art. 95. [...]
  § 3º No momento de votação, ou quando se discutir e votar redação final, a palavra para formular questão de ordem só poderá ser concedida uma vez ao relator e uma vez a outro deputado, de preferência ao autor da proposição principal ou acessória em votação.

- Somente o autor da proposição pode requerer a retirada de tramitação de proposição, ao presidente da Câmara ou da comissão, conforme o caso. No caso de autoria coletiva, o requerimento deve ser assinado pela maioria dos autores.

  Art. 104. A retirada de proposição, em qualquer fase do seu andamento, será requerida pelo autor ao presidente da Câmara, que, tendo obtido as informações necessárias, deferirá, ou não, o pedido, com recurso para o Plenário.
  [...]

- Somente o autor, ou um dos autores, da proposição poderá requerer o desarquivamento de proposição arquivada ao final de legislatura. Mesmo no caso de proposição apensada, qualquer um dos autores ou subscritores possuem essa prerrogativa.

  Art. 105. [...]
  Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do autor, ou autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

- O autor tem a prerrogativa de falar durante a discussão e o encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência.

  Art. 157. [...]
  § 3º Na discussão e no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, só o autor, o relator e deputados inscritos poderão usar da palavra, e por metade do prazo previsto para matérias em tramitação normal, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários. Após falarem seis deputados, encerrar-se-ão, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de líderes que representem esse número, a discussão e o encaminhamento da votação.

- O autor pode requerer a tramitação de proposição de sua autoria em regime de prioridade.

  Art. 158. [...]
  § 2º Além dos projetos mencionados no art. 151, II, com tramitação em prioridade, poderá esta ser proposta ao Plenário:
  I – pela Mesa;
  II – por comissão que houver apreciado a proposição;
  III – pelo autor da proposição, apoiado por um décimo dos deputados ou por líderes que representem esse número.

- Para que possa subsistir, o requerimento de destaque necessita ter sua votação encaminhada pelo autor.

  Art. 162. [...]
  XIII – considerar-se-á insubsistente o destaque se, anunciada a votação de dispositivo ou emenda destacada, o autor do requerimento não pedir a palavra para encaminhá-la, voltando a matéria ao texto ou grupo a que pertencia;
  [...]

- O autor pode recorrer contra declaração de prejudicialidade de proposição.

  Art. 164. [...]
  § 2º Da declaração de prejudicialidade poderá o autor da proposição, no prazo de cinco sessões a partir da publicação do despacho, ou imediatamente, na hipótese do parágrafo subsequente, interpor recurso ao Plenário da Câmara, que deliberará, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
  [...]

- O autor de proposição tem prioridade quando mais de um deputado pede a palavra simultaneamente para falar sobre o mesmo assunto.

  Art. 172. Quando mais de um deputado pedir a palavra, simultaneamente, sobre o mesmo assunto, o presidente deverá concedê-la na seguinte ordem, observadas as demais exigências regimentais:
  I – ao autor da proposição;
  II – ao relator;
  III – ao autor de voto em separado;
  IV – ao autor da emenda;
  V – a deputado contrário à matéria em discussão;
  VI – a deputado favorável à matéria em discussão.
  [...]

- O autor da proposição é um dos que têm prerrogativa para requerer adiamento da discussão da matéria.

  Art. 177. Antes de ser iniciada a discussão de um projeto, será permitido o seu adiamento, por prazo não superior a dez sessões, mediante requerimento assinado por líder, autor ou relator e aprovado pelo Plenário.
  [...]

- O autor da proposição tem preferência para encaminhar a votação da matéria.

  Art. 192. Anunciada uma votação, é lícito usar da palavra para encaminhá-la, salvo disposição regimental em contrário, pelo prazo de cinco minutos, ainda que se trate de matéria não sujeita a discussão, ou que esteja em regime de urgência.
  § 1º Só poderão usar da palavra quatro oradores, dois a favor e dois contrários, assegurada a preferência, em cada grupo, a autor de proposição principal ou acessória e de requerimento a ela pertinente, e a relator.
  [...]

- O autor da proposição é um dos que têm prerrogativa para requerer adiamento da votação da matéria.

  Art. 193. O adiamento da votação de qualquer proposição só pode ser solicitado antes de seu início, mediante requerimento assinado por líder, pelo autor ou relator da matéria.
  [...]

- O autor de PEC pode requerer apreciação preliminar de proposta inadmitida pela CCJC.

> Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.
> § 1º Se inadmitida a proposta, poderá o autor, com o apoiamento de líderes que representem, no mínimo, um terço dos deputados, requerer a apreciação preliminar em plenário.
> [...]

- O autor de requerimento de convocação de ministro de Estado dispõe de mais tempo (dez minutos) para interpelá-lo após sua exposição.

> Art. 221. [...]
> § 2º Encerrada a exposição do ministro, poderão ser formuladas interpelações pelos deputados que se inscreveram previamente, não podendo cada um fazê-lo por mais de cinco minutos, exceto o autor do requerimento, que terá o prazo de dez minutos.
> [...]

3.8 Relator

O relator é um membro da comissão designado pelo presidente para estudar e apresentar parecer a determinada proposição.

Na verdade, o relator apresenta um relatório e seu voto. O relatório contém uma exposição sobre a matéria em exame, e o voto apresenta sua opinião sobre a conveniência da aprovação, aprovação com emendas ou rejeição da matéria. Apesar de não haver previsão regimental, esse conjunto, composto por relatório e voto do relator, é conhecido como parecer do relator. O relator tem papel importantíssimo na comissão, pois é responsável pela elaboração do parecer que será apreciado pelos membros da comissão e orientará a discussão da matéria pelo colegiado. No caso de matéria sujeita à apreciação conclusiva, o relator pode aprovar ou rejeitar as emendas feitas pelos deputados. Na apreciação de qualquer matéria, ele pode ainda apresentar substitutivo, ou seja, um novo texto que terá preferência na votação em relação à proposição inicial.

Compete ao presidente a designação de relatores para as matérias recebidas pela comissão. Já a entrega das matérias para os relatores, denominada distribuição, é realizada pela secretaria da comissão, por ordem do presidente.

A depender do conteúdo da proposição e do interesse do deputado, algumas vezes ocorre, verbalmente ou por escrito, a solicitação de relatoria. Porém, a designação é atribuição e prerrogativa do presidente da comissão.

> Art. 41. Ao presidente de comissão compete, além do que lhe for atribuído neste regimento, ou no regulamento das comissões: [...]
> VI – designar relatores e relatores substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas;
> [...]

O art. 51 do RICD possibilita às comissões permanentes terem relatores previamente designados por assunto. Nesse caso, cada comissão deve fazer um levantamento dos membros interessados em relatar cada um dos temas da alçada da comissão.

De acordo com o parágrafo único do art. 41, o presidente poderá atuar como relator. Ressalte-se que nenhum parlamentar pode ser designado relator de proposição de sua autoria (art. 43).

> Art. 43. Nenhum deputado poderá presidir reunião de comissão quando se debater ou votar matéria da qual seja autor ou relator.
> *Parágrafo único.* Não poderá o autor de proposição ser dela relator, ainda que substituto ou parcial.

Em 2012 foi formulada a QO nº 175/2012 contra a designação de deputado para relatar projeto de lei, uma vez que esse deputado era autor de um dos projetos apensados ao projeto principal. O presidente informou que se tratava de relatoria do substitutivo encaminhado pela Casa revisora a projeto aprovado pela Câmara dos Deputados. Nesse caso, os apensados haviam sido arquivados e, portanto, o relator não era autor do texto em análise.

Entendemos que essa decisão incorreu em erro, pois os projetos apreciados pela Câmara não estavam arquivados. Com base na supremacia da Casa iniciadora, a Câmara poderia rejeitar o substitutivo apresentado pelo Senado Federal e resgatar o texto aprovado na Câmara.

Nas comissões permanentes existem vários relatores, pois são muitas as matérias em tramitação. Por isso compete à secretaria da comissão manter o presidente informado sobre as matérias distribuídas para cada deputado, bem como sobre o cumprimento dos respectivos prazos.

Em cada comissão temporária existe um único relator, pois a comissão examina uma só matéria, que pode estar contida em uma única proposição ou em várias apensadas. Em geral, durante o processo de criação da comissão temporária, é feito um acordo prévio entre as maiores bancadas para a escolha do presidente e do relator. Porém, a escolha do relator é competência do presidente da comissão, que pode ratificar ou não o acordo de lideranças. Em 2009, o presidente da Câmara dos Deputados, na QO nº 526/2009, disse que a escolha do presidente e do relator, no caso de comissão especial, é questão de natureza política, na qual "a comissão tem independência absoluta para saber o que faz internamente".

Se o relator deixar de ser membro da comissão, a matéria deve ser redistribuída para um novo relator, que poderá ou não aproveitar, total ou parcialmente, o parecer anteriormente oferecido. De acordo com a QO nº 24/2011, as comissões não podem discutir e votar pareceres apresentados por deputados que já não sejam membros do colegiado.

O suplente pode ser relator?

Não existe impedimento regimental para que um membro suplente da comissão seja relator (seção 3.4 sobre constituição da comissão). Nesse caso, na votação do parecer, o suplente terá preferência em relação a um dos membros titulares de seu partido para registrar seu voto.

Já no caso de suplente de deputado, quando convocado em caráter de substituição, deve-se evitar sua designação para relatoria, uma vez que o retorno do titular pode ocorrer a qualquer momento, o que inviabiliza a continuidade do trabalho do relator.

> Art. 241. A Mesa convocará, no prazo de quarenta e oito horas, o suplente de deputado nos casos de:
> I – ocorrência de vaga;
> II – investidura do titular nas funções definidas no art. 56, I, da Constituição Federal;
> III – licença para tratamento de saúde do titular, desde que o prazo original seja superior a cento e vinte dias, vedada a soma de períodos para esse efeito, estendendo-se a convocação por todo o período de licença e de suas prorrogações.
> CF/1988
> Art. 56. Não perderá o mandato o deputado ou senador:
> I – investido no cargo de ministro de Estado, governador de território, secretário de estado, do Distrito Federal, de território, de prefeitura de capital ou chefe de missão diplomática temporária;
> II – licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.
> § 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

Também não há impedimento regimental para que um deputado atue como relator da mesma matéria nas diferentes comissões encarregadas de emitir parecer sobre a proposição. Embora não haja impedimento regimental, deveria haver impedimento em função do princípio da especialização. Como assevera Santos (2003), um dos critérios de indicação dos membros que comporão as comissões é a *expertise*, seguida pela práxis.[4] Nesse sentido, embora possível, é muito difícil que um deputado conheça profundamente os diversos campos de atuação de mais de uma comissão temática.

De acordo com as regras de distribuição de proposições apresentadas na seção 1.6, a matéria distribuída para três comissões de mérito terá, ao final da tramitação, pelo menos três relatores e, portanto, pelo menos três pareceres (caso a CCJC se manifeste sobre o mérito). Esse é um dos motivos pelos quais cada comissão de mérito tem por costume aprovar parecer que engloba o texto aprovado nas comissões anteriores.

Qual é o prazo do relator?

O relator dispõe de metade do prazo concedido à comissão para examinar uma proposição (art. 52, § 1º), conforme apresentado no quadro 11. Já o prazo da comissão depende do tipo de tramitação da matéria.

4 Para Santos (2003, p. 101), os líderes indicam os membros segundo a lealdade partidária, a *expertise* e a práxis. A *expertise* seria a gama de conhecimentos especializados do deputado e a práxis, a experiência profissional adquirida ao longo da carreira.

Quadro 11 – Prazo do relator

Tramitação	Prazo da comissão	Prazo do relator	Prorrogação do prazo do relator
Urgente	5 sessões	3 sessões	Vedada
Prioridade	10 sessões	5 sessões	3 sessões
Ordinária	40 sessões	20 sessões	10 sessões

Fonte: RICD.

A pedido do relator, o presidente da comissão pode prorrogar o prazo de elaboração do parecer por até metade dos prazos da comissão, exceto para as matérias em regime de urgência (art. 52, § 2º). Maiores informações sobre o parecer do relator constam da seção 6.7 (Parecer).

O que é um relator parcial?

Para facilitar a análise de matéria complexa, a comissão pode dividir a proposição em partes ou capítulos e distribuir cada parte para um relator parcial. Porém, ao final dos trabalhos, a comissão deverá aprovar um único parecer com toda a matéria analisada. Portanto, os relatórios parciais ou setoriais não são votados, são entregues ao relator geral, que os consolida em um único documento.

> Art. 57. [...]
> II – à comissão é lícito, para facilidade de estudo, dividir qualquer matéria, distribuindo-se cada parte, ou capítulo, a relator parcial e relator parcial substituto, mas escolhidos relator geral e relator geral substituto, de modo que seja enviado à Mesa um só parecer;
> [...]

Os relatores parciais também podem ser nomeados na hipótese de haver reunião conjunta de duas ou mais comissões. Nesse caso, é facultada a nomeação de um único relator geral e de relatores parciais correspondentes a cada comissão.

> Art. 49. As comissões a que for distribuída uma proposição poderão estudá-la em reunião conjunta, por acordo dos respectivos presidentes, com um só relator ou relator substituto, devendo os trabalhos ser dirigidos pelo presidente mais idoso dentre os de maior número de legislaturas.
> [...]

Outras questões sobre o relator

Na apreciação de parecer, o relator tem direito de votar e, no caso de empate na votação, prevalece o voto do relator (art. 56, § 2º). Ressalte-se que no Plenário o desempate das votações fica a cargo do presidente da Casa, nas votações ostensivas, uma vez que não existe um relator, mas os pareceres das comissões.

Caso o parecer do relator seja rejeitado pela comissão, passa a ser denominado voto em separado (art. 57, XIII), e o presidente deverá nomear outro deputado para relatar a matéria. O novo parecer deverá ser apresentado até a reunião ordinária seguinte da comissão (art. 57, XII), podendo ser apresentado oralmente na reunião em curso.

O art. 57, XII, descreve a necessidade de redação do parecer vencedor, a ser elaborada pelo relator substituto, mas não é explícito quanto à necessidade de votação desse parecer. Na prática, as comissões têm marcado reuniões para leitura e votação do parecer vencedor, sem que seja aberto novo prazo para discussão, ou apresentação de emendas, no caso de projeto com poder conclusivo.

Algumas comissões mantêm a prática de apreciar o parecer dado oralmente na mesma reunião, na sequência da votação do parecer derrotado, quando se trata de parecer simples – favorável ou contrário –, e de adiar a votação do novo parecer somente nos casos de substitutivo ou favorável com emendas.

Em 2003 foi formulada a QO nº 402/2003, a respeito da aprovação de parecer elaborado por um terceiro relator, que reabilitou parte do primeiro parecer. Na ocasião, o parecer do primeiro relator foi rejeitado, e foi nomeado novo relator para redigir o parecer vencedor. O segundo parecer também não foi acolhido pela comissão, e foi designado um terceiro relator, que teve seu parecer aprovado. O presidente da Câmara decidiu que a comissão pode

> acatar parecer de um terceiro relator que conclua por uma das opções remanescentes e traduza a vontade da maioria do colegiado; salienta não se tratar de reapreciação de matéria vencida, uma vez que a comissão ainda não havia manifestado sua vontade.

Apesar de não ser muito comum, o presidente da comissão pode substituir o relator nas seguintes hipóteses:

- não comparecimento do relator à reunião de cuja pauta conste a matéria a ser relatada;
- esgotamento do prazo para apresentação do parecer.

> Art. 41. Ao presidente de comissão compete, além do que lhe for atribuído neste regimento, ou no regulamento das comissões: [...]
> VI – designar relatores e relatores substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas;
> [...]
> Art. 52. [...]
> § 3º Esgotado o prazo destinado ao relator, o presidente da comissão avocará a proposição ou designará outro membro para relatá-la, no prazo improrrogável de duas sessões, se em regime de prioridade, e de cinco sessões, se em regime de tramitação ordinária.
> [...]

Essas possibilidades de substituição do relator resultam da interpretação do RICD e também do entendimento decorrente da QO nº 423/2009, que deixa clara a necessidade da presença do relator às reuniões em que se delibera seu parecer. A presença do relator é importante para esclarecer dúvidas sobre o parecer, manifestar-se sobre eventuais sugestões ao parecer dadas pelos participantes da discussão e desempatar a votação ostensiva.

Existem ainda outras possibilidades de substituição do relator, que serão vistas a seguir.

3.8.1 O relator substituto

Na versão do RICD de 1989, havia previsão de que, ao distribuir a matéria para um relator, o presidente deveria designar também um relator substituto para essa matéria. A função do relator substituto seria exercer automaticamente as funções do relator, caso este não apresentasse seu parecer dentro do prazo regimental.

> RICD 1989
> Art. 50. [...]
> II – [...]
> b) comunicação das matérias distribuídas aos relatores, com a designação concomitante de relatores substitutos, que exercerão as atribuições previstas no art. 52, § 2º;
> [...]
> Art. 52. [...]
> § 2º Esgotado o prazo destinado ao relator, passará o relator substituto, automaticamente, a exercer as funções cometidas àquele, tendo para a apresentação do seu voto metade do prazo concedido ao primeiro.

Posteriormente, em 1994, essa atribuição do relator substituto foi excluída do RICD e o presidente passou a ter mais liberdade para dar mais prazo ao relator ou para designação de novo relator, no caso de perda do prazo regimental para apresentação do parecer. Os artigos acima citados foram reescritos, porém, as demais citações ao relator substituto continuaram a existir no Regimento Interno. Na versão atual do RICD, existem treze citações ao relator substituto no sentido original do termo. Vejamos três exemplos:

> Art. 51. As comissões permanentes poderão estabelecer regras e condições específicas para a organização e o bom andamento dos seus trabalhos, observadas as normas fixadas neste regimento e no regulamento das comissões, bem como ter relatores e **relatores substitutos** previamente designados por assuntos.
> [...]
> Art. 57. [...]
> XII – se o voto do relator não for adotado pela comissão, a redação do parecer vencedor será feita até a reunião ordinária seguinte pelo **relator substituto**, salvo se vencido ou ausente este, caso em que o presidente designará outro deputado para fazê-lo; [...]
> XVII – os processos de proposições em regime de urgência não podem sair da comissão, sendo entregues diretamente em mãos dos respectivos relatores e **relatores substitutos**;
> [...]
> (grifos nossos)

O inciso XII do art. 57 retrata bem a exata função do relator substituto prevista na versão inicial do RICD. Afinal, só faz sentido que o relator substituto seja considerado vencido ou ausente, se tiver sido nomeado antecipadamente, não após a votação do parecer. Havendo nomeação do relator substituto após a votação do parecer do relator, certamente o presidente escolherá um deputado presente à reunião e capaz de redigir parecer em condições de ser vencedor.

As citações ao relator substituto encontram-se nos seguintes dispositivos:

- Art. 19-A – suplência da Mesa
- Art. 41, VI – designação de relator
- Art. 41, parágrafo único – presidente
- Art. 43, parágrafo único – autor
- Art. 49 – reunião conjunta
- Art. 51 – por assunto
- Art. 57, II – relator parcial
- Art. 57, X – parecer aprovado
- Art. 57, XII – redação do parecer vencedor
- Art. 57, XVII – proposições urgentes
- Art. 62, VII – secretaria da comissão
- Art. 63, IV – ata
- Art. 192, § 4º – encaminhamento da votação

A mudança de significado do termo "relator substituto", ocorrida entre a versão de 1989 e a versão atual do RICD, não deixou claro qual é o novo papel desse relator. Ele tanto pode ser o relator designado pelo presidente em substituição a outro relator, em qualquer caso, ou, de modo mais restrito, o relator nomeado quando a comissão rejeita o parecer do relator.

No nosso entendimento, todas as referências ao relator substituto deveriam ser retiradas do RICD. Entretanto, uma vez que o termo foi mantido, ele pode ser utilizado para indicar o relator designado pelo presidente logo após a rejeição do parecer do relator, conforme descrito no art. 57, XII. Nos demais casos, o relator recém designado em substituição a um relator deve ser chamado simplesmente relator.

O quadro 12 apresenta uma síntese das principais situações que levam à substituição ou à nomeação de outro relator pelo presidente da comissão.

Quadro 12 – Substituição do relator

Situação	Novo relator	Referência
Quando o relator desiste da relatoria	Relator	Prática das comissões
Quando o relator perde o prazo para entrega do parecer	Relator	Art. 52, § 3º

Situação	Novo relator	Referência
Quando o relator não comparece às reuniões cuja matéria consta da pauta	Relator	Art. 41, VI; QO 423/2009
Quando o parecer do relator é rejeitado pela comissão	Relator substituto	Art. 57, XII

Fonte: RICD e questões de ordem.

Algumas comissões adotam a figura do leitor, deputado designado excepcionalmente para fazer a leitura do parecer, quando o relator registra sua presença, mas se ausenta momentaneamente da reunião. Nesse caso, não se trata de uma substituição do relator, mas somente da leitura do parecer por outro deputado.

Essa situação, que deve ser sempre evitada, só é possível quando a matéria é consensual e não há sugestões de alteração do parecer. Caso sejam apresentadas sugestões para mudança do parecer durante a discussão, o presidente deverá suspender a discussão e retirar o item da pauta.

O Código de Ética e Decoro Parlamentar, editado em 2001, também prevê as figuras do novo relator e do relator substituto. O art. 14, V, da Resolução nº 25/2001, estabelece a escolha de novo relator, no caso de rejeição do parecer apresentado pelo relator (art. 14, V), e a escolha de relator substituto, no caso de inobservância dos prazos pelo relator (art. 16, § 4º). Já o inciso I do mesmo art. 16, § 4º, determina que "se a instrução do processo estiver pendente, o novo relator deverá concluí-la em até cinco dias úteis".

3.9 Os membros titulares e os suplentes

Cada comissão possui número fixo de titulares e igual número de suplentes. Assim, uma comissão que possua 28 vagas, terá 28 membros titulares e 28 membros suplentes, com total de 56 deputados. Como já foi dito na seção 3.2, o preenchimento das vagas pelos partidos/blocos partidários é feito de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária.

Todos os deputados que comparecem a uma reunião devem registrar presença. Caso um membro titular não registre presença em uma reunião, é considerado ausente. Porém, se um suplente não comparece, este não recebe falta, pois seu papel é substituir o titular nas suas eventuais ausências, para que o partido possa estar devidamente representado nas reuniões da comissão.

> Art. 57. [...]
> IX-A – na votação, serão colhidos primeiramente os votos dos membros titulares presentes e, em seguida, os dos suplentes dos partidos dos titulares ausentes;

A Resolução nº 14/2016 incluiu o inciso IX-A no art. 57 a fim de definir que o voto do suplente só será considerado para substituir membro do mesmo partido. Antes

dessa resolução, o voto do suplente era considerado em substituição a qualquer membro de um partido ou bloco partidário.

Se um partido tem direito a quatro vagas em uma comissão, deverá indicar quatro membros titulares e quatro suplentes. Nesse exemplo, caso todos os oito deputados registrem presença em uma reunião, serão consideradas, para efeito do quórum de abertura da reunião, somente quatro presenças.

Nesse mesmo exemplo, se três titulares registrarem presença e, em seguida, dois suplentes fizerem o registro, será considerada para efeito de quórum, a presença do suplente que primeiro registrou presença na reunião. A presença do outro suplente será registrada no sistema, mas não contará para o quórum da reunião.

Em resumo, a presença do suplente será considerada para o quórum de abertura somente no caso de ausência de algum titular e dentro do limite de vagas do partido. O mesmo processo ocorre com as votações realizadas pelo processo nominal: o sistema considerará válido o voto do suplente que primeiro registrou presença.

Vejamos a hipótese de um partido que tenha direito a três vagas em uma comissão. Havendo votação pelo processo nominal com registro de votos de dois titulares e três suplentes (cinco votos), serão contabilizados somente três votos: os votos dos dois titulares e o voto do suplente que primeiro registrou presença na reunião.

Entretanto, no caso de uma eleição, havendo ausência de titular, será considerado válido o voto do suplente que votar primeiro e não o daquele que primeiro registrar presença.

O quórum de apoiamento também deve levar em consideração as assinaturas dos titulares e dos suplentes, de modo que o número de vagas da comissão seja sempre observado. Por exemplo, na apresentação de requerimento de inclusão de matéria para apreciação imediata, que requer assinatura de um terço dos membros da comissão, devem ser consideradas as assinaturas dos membros titulares e dos suplentes que contaram para o quórum de presença.

Independentemente das questões relativas ao quórum, os membros titulares ou suplentes possuem os mesmos direitos em relação às demais atividades na comissão, tais como: usar a palavra, propor audiências públicas, apresentar requerimentos, emendas e destaques, suscitar questões de ordem, discutir, votar, atuar como relator, etc.

> **Como é no Senado?** No Senado Federal, os líderes indicam os suplentes em ordem numérica (1º suplente, 2º suplente, etc.). Assim, os votos dos suplentes são considerados de acordo com a precedência numérica, não conforme a ordem de presença na reunião. Caso um suplente seja relator de uma matéria e todos os titulares registrem seus votos, o voto do suplente relator será acatado, e o voto do último dos titulares (conforme lista oficial da comissão) será desconsiderado.

3.10 Uso da palavra

O deputado pode usar a palavra em diferentes momentos das reuniões e sessões para discursar, ler documentos, manifestar sua opinião, reclamar, encaminhar votação, fazer comunicação, contradizer ou solicitar algum esclarecimento.

> Art. 74. O deputado só poderá falar, nos expressos termos deste regimento:
> I – para apresentar proposição;
> II – para fazer comunicação ou versar assuntos diversos, à hora do expediente ou das comunicações parlamentares;
> III – sobre proposição em discussão;
> IV – para questão de ordem;
> V – para reclamação;
> VI – para encaminhar a votação;
> VII – a juízo do presidente, para contestar acusação pessoal à própria conduta, feita durante a discussão, ou para contradizer o que lhe for indevidamente atribuído como opinião pessoal.

O deputado só pode usar a palavra se concedida pelo presidente ou pelo orador que esteja falando. No Plenário, os deputados falam em pé, com exceção dos membros da Mesa; nas comissões, todos permanecem sentados durante a fala.

De acordo com o art. 73, ao falar, o deputado deve dirigir a palavra ao presidente ou aos deputados. Caso faça menção a outro deputado em um discurso, deverá preceder o nome do colega de "Senhor" ou "Deputado" e, caso se dirija diretamente a outro deputado, deverá dar-lhe o tratamento de "Excelência".

O presidente não deve permitir a conversação que atrapalhe os discursos, os debates, a leitura de documento e as comunicações em geral.

> Art. 73. Para a manutenção da ordem, respeito e austeridade das sessões, serão observadas as seguintes regras: [...]
> V – ao falar da bancada, o orador em nenhuma hipótese poderá fazê-lo de costas para a Mesa;
> VI – a nenhum deputado será permitido falar sem pedir a palavra e sem que o presidente a conceda, e somente após essa concessão a taquigrafia iniciará o apanhamento do discurso;
> VII – se o deputado pretender falar ou permanecer na tribuna antirregimentalmente, o presidente adverti-lo-á; se, apesar dessa advertência, o deputado insistir em falar, o presidente dará o seu discurso por terminado; [...]
> IX – se o deputado perturbar a ordem ou o andamento regimental da sessão, o presidente poderá censurá-lo oralmente ou, conforme a gravidade, promover a aplicação das sanções previstas neste regimento; [...]
> XIII – não se poderá interromper o orador, salvo concessão especial deste para levantar questão de ordem ou para aparteá-lo, e no caso de comunicação relevante que o presidente tiver de fazer;
> [...]

O Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (Resolução nº 25/2001), prevê como um dos deveres fundamentais do deputado "tratar com respeito e independência os colegas, as autoridades, os servidores da Casa e os cidadãos com os quais mantenha contato no exercício da atividade parlamentar, não prescindindo de igual tratamento" (art. 3º, VII).

Os servidores da Câmara dos Deputados e assessores parlamentares não podem usar a palavra durante as reuniões ou sessões. Algumas pessoas podem usar a palavra em ocasiões especiais, conforme se descreve a seguir:

- senadores podem usar da palavra quando convidados para reuniões e com a anuência do colegiado;
- cidadãos e autoridades podem depor nas reuniões das comissões (art. 24, VII), assim como testemunhas e indiciados podem falar nas reuniões das comissões parlamentares de inquérito (art. 36, II);
- ministros de Estado convocados e testemunhas quando chamadas a depor nas reuniões secretas (art. 48, § 4º);
- o primeiro signatário do projeto de lei de iniciativa popular, ou outra pessoa indicada por ele, poderá falar por vinte minutos para discutir o respectivo projeto (arts. 171, § 3º, e 252, VII);
- presidente da República, vice-presidente e ministros de Estado, ou respectivos advogados, podem falar perante a CCJC a respeito de pedido de instauração de processo criminal (art. 217);
- ministros de Estado podem falar em plenário ou nas comissões (arts. 219 a 222);
- convidados a participar de audiências públicas nas comissões podem falar por vinte minutos sobre o tema em debate (arts. 255 a 258) e responder aos questionamentos feitos pelos deputados.

3.10.1 Aparte

O aparte é uma interrupção breve do orador para indagação ou esclarecimento, podendo ou não ser concedido pelo deputado que estiver com a palavra, e seu tempo será computado na fala do orador.

O § 2º do art. 176 estabelece os casos em que não são permitidos apartes.

> Art. 176. Aparte é a interrupção, breve e oportuna, do orador para indagação, ou esclarecimento, relativos à matéria em debate.
> § 1º O deputado só poderá apartear o orador se lhe solicitar e obtiver permissão, devendo permanecer de pé ao fazê-lo.
> § 2º Não será admitido aparte:
> I – à palavra do presidente;
> II – paralelo a discurso;
> III – a parecer oral;
> IV – por ocasião do encaminhamento de votação;
> V – quando o orador declarar, de modo geral, que não o permite;
> VI – quando o orador estiver suscitando questão de ordem, ou falando para reclamação;
> VII – nas comunicações a que se referem o inciso I e § 1º do art. 66.
> § 3º Os apartes subordinam-se às disposições relativas à discussão, em tudo que lhes for aplicável, e incluem-se no tempo destinado ao orador.

§ 4º Não serão publicados os apartes proferidos em desacordo com os dispositivos regimentais.
§ 5º Os apartes só serão sujeitos à revisão do autor se permitida pelo orador, que não poderá modificá-los.

3.11 Líderes, vice-líderes, partidos e blocos parlamentares

De acordo com informações do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2015), em março de 2016 existiam 35 partidos políticos registrados e autorizados a participar do processo eleitoral. Destaque-se que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que seus programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais.

Segundo a Lei nº 9.906/1995, denominada Lei Orgânica dos Partidos Políticos, para concorrer a cargo eletivo, o interessado deve estar filiado a partido político, que é uma pessoa jurídica de direito privado destinada a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na CF/1988.

Nas casas legislativas, o partido político funciona por intermédio de bancada formada pelos candidatos eleitos filiados àquela agremiação partidária.

3.11.1 Blocos parlamentares

As bancadas de dois ou mais partidos poderão constituir bloco parlamentar, que passará a ser tratado como uma única agremiação na Casa. O bloco parlamentar substitui as lideranças dos partidos coligados, que passam a ter uma única liderança.

Para a formação de bloco parlamentar são necessários três centésimos dos membros da Câmara, o que equivale a quinze deputados, e sua existência está circunscrita à legislatura, ou seja, o bloco será automaticamente extinto ao final da legislatura.

Art. 12. As representações de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir bloco parlamentar, sob liderança comum.
§ 1º O bloco parlamentar terá, no que couber, o tratamento dispensado por este regimento às organizações partidárias com representação na Casa.
§ 2º As lideranças dos partidos que se coligarem em bloco parlamentar perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais.
§ 3º Não será admitida a formação de bloco parlamentar composto de menos de três centésimos dos membros da Câmara.
§ 4º Se o desligamento de uma bancada implicar a perda do quórum fixado no parágrafo anterior, extingue-se o bloco parlamentar.
§ 5º O bloco parlamentar tem existência circunscrita à legislatura, devendo o ato de sua criação e as alterações posteriores ser apresentados à Mesa para registro e publicação.
§ 6º (Revogado)
§ 7º (Revogado)
§ 8º A agremiação que integrava bloco parlamentar dissolvido, ou a que dele se desvincular, não poderá constituir ou integrar outro na mesma sessão legislativa.

> § 9º A agremiação integrante de bloco parlamentar não poderá fazer parte de outro concomitantemente.
> § 10. Para efeito do que dispõe o § 4º do art. 8º e o art. 26 deste regimento, a formação do bloco parlamentar deverá ser comunicada à Mesa até o dia 1° de fevereiro do 1º (primeiro) ano da legislatura, com relação às comissões e ao 1º (primeiro) biênio de mandato da Mesa, e até o dia 1º de fevereiro do 3º (terceiro) ano da legislatura, com relação ao 2º (segundo) biênio de mandato da Mesa.

Para efeito de composição da Mesa Diretora e das comissões, os blocos parlamentares devem ser formalizados e informados à Mesa até o dia 1º de fevereiro do primeiro e do terceiro ano da legislatura. Exemplo:

Quadro 13 – Formação de blocos parlamentares

55ª legislatura (de 1º/2/2015 a 31/1/2019)			
1º ano	**2º ano**	**3º ano**	**4º ano**
Até 1º/fev.	–	Até 1º/fev.	–
Para efeito da composição da Mesa Diretora (1º biênio) e das comissões	–	Para efeito da composição da Mesa Diretora (2º biênio)	–

Fonte: RICD.

No caso das comissões, a distribuição das vagas entre os partidos e blocos parlamentares valerá por toda a legislatura.

> Art. 26. A distribuição das vagas nas comissões permanentes entre os partidos e blocos parlamentares será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura.
> [...]

Já no caso da Mesa, a distribuição das vagas ocorre a cada biênio, mantendo-se a composição dos partidos referente ao resultado final das eleições e incluindo-se os cálculos resultantes das criações, cisões e extinções dos blocos partidários.

> Art. 8º [...]
> § 4º As vagas de cada partido ou bloco parlamentar na composição da Mesa serão definidas com base no número de candidatos eleitos pela respectiva agremiação, na conformidade do resultado final das eleições proclamado pela Justiça Eleitoral, desconsideradas as mudanças de filiação partidária posteriores a esse ato.
> [...]

A saída de um partido de bloco parlamentar ocasiona o retorno das atribuições e prerrogativas regimentais da respectiva liderança partidária. Nesse caso,

o partido não poderá participar de outro bloco parlamentar na mesma sessão legislativa.

Porém, é aceita a saída de um grupo de partidos de bloco parlamentar para formação de outro bloco com a justificativa de se tratar de cisão, e não da formação de novo bloco parlamentar. O quadro 14 apresenta os blocos parlamentares formados no início da 55ª legislatura.

Quadro 14 – Blocos parlamentares formados no início da 55ª legislatura

Bloco ou partido formado em 1º/2/2015	Bancada
PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/ PSDC/PEN/PRTB	218
PT/PSD/PR/PROS/PCdoB	160
PSDB/PSB/PPS/PV	106
PDT	20
PSOL	5
PTC	2
PSL	1
PTdoB	1
Total	513

Fonte: Portal da Câmara na internet.

Após a eleição da Mesa Diretora, cisão e extinção de blocos, criação de partidos e licenciamento de deputados para assumir cargos no Poder Executivo, houve várias mudanças na distribuição dos partidos e blocos parlamentares. O quadro 15 apresenta a distribuição das bancadas em março de 2016.

Quadro 15 – Blocos parlamentares e partidos

Blocos e partidos	Bancada
Bloco PR, PSD, PROS	79
Bloco PP, PTB, PSC, PHS	78
Bloco PMDB, PEN	69
PT	59
PSDB	52
Bloco PRB, PTN, PTC, PTdoB, PSL	34
PSB	33
DEM	21

Blocos e partidos	Bancada
PDT	18
PMB	16
SD	15
PCdoB	12
PPS	10
PV	5
PSOL	5
REDE	5
Sem partido	2
Total	513

Fonte: Portal da Câmara na internet.

Em março de 2017, após a eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio da legislatura, restaram dois blocos parlamentares: Bloco PP, PTN, PHS, PTdoB e Bloco PTB, Pros, PSL, PRP.

A rigor, a nova distribuição de blocos e partidos não interfere na distribuição dos cargos das comissões permanentes, mas tem impacto no papel das lideranças partidárias.

A rigidez do texto regimental em relação à formação e extinção de blocos parlamentares contrasta com a realidade dos partidos que se unem a cada biênio para a distribuição dos cargos da Mesa Diretora e, na prática, extinguem os blocos logo em seguida. As mudanças ocorridas pela criação e extinção informal dos blocos parlamentares durante a legislatura têm como resultado uma diferença entre o espelho da composição da comissão (lista de membros titulares e suplentes por partido/bloco). Tal descompasso causa dúvidas quanto ao tempo de fala de cada líder, orientação de liderança, quantidade de destaques por bancada, quem são os líderes e vice-líderes, entre outros.

Em 2016 foi formulada a QO nº 168/2016 a respeito do termo "legenda partidária" constante do § 5º do art. 8º do RICD. O presidente decidiu dar ao termo interpretação extensiva, de modo a abranger as expressões "partido" e "bloco parlamentar". Assim, de acordo com essa interpretação, no caso de partido pertencente a bloco parlamentar, o deputado só perde o cargo que ocupa se mudar para partido não pertencente ao bloco.

3.11.2 Líderes

De acordo com o art. 9º, o partido ou bloco parlamentar poderá escolher um líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara, o que equivale a cinco deputados.

A escolha do líder é comunicada à Mesa no início de cada legislatura ou após a criação do bloco parlamentar. Após ser escolhido, o líder permanece nessa função até que seja feita nova indicação pela respectiva representação partidária.

As lideranças costumam escolher seus líderes entre dezembro e janeiro de cada ano, podendo haver recondução do líder anterior.

Cada líder pode indicar vice-líderes, na proporção de 1 para 4 deputados ou fração, de acordo com a composição partidária resultante das eleições, e um deles pode ser designado primeiro vice-líder. Por exemplo, bancada com 12 deputados pode ter 1 líder e 3 vice-líderes. Já uma bancada com 25 deputados pode ter 1 líder e 7 vice-líderes.

Os líderes e vice-líderes não podem ocupar cargo na Mesa, mas podem participar das comissões permanentes e temporárias e ainda atuar como relatores. Não há impedimento para que um líder possa ser eleito presidente ou vice-presidente de comissão permanente ou temporária, no entanto não é prática muito comum.

O partido com bancada inferior a cinco deputados não pode constituir liderança, mas poderá indicar um de seus membros para expressar a posição do partido na votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante as comunicações de lideranças.

As principais atribuições do líder estão previstas no art. 10:

> Art. 10. O líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:
> I – fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, combinado com o art. 89;
> II – inscrever membros da bancada para o horário destinado às comunicações parlamentares;
> III – participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus vice-líderes, dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta;
> IV – encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita a deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto;
> V – registrar os candidatos do partido ou bloco parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa, e atender ao que dispõe o inciso III do art. 8º;
> VI – indicar à Mesa os membros da bancada para compor as comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los.

O líder pode usar a palavra para fazer comunicações de liderança, destinadas ao debate em torno de assuntos de relevância nacional pelo tempo de três a dez minutos, conforme o tamanho da bancada. Durante comunicação de liderança não são permitidos apartes.

Alguns líderes usam esse tempo em qualquer situação, pela solicitação da soma do tempo de liderança ao tempo destinado à discussão da matéria ou até mesmo ao tempo destinado à interpelação de convidado ou de convocado em audiência pública.

É importante ressaltar que comunicação de liderança não se confunde com o tempo destinado a inquirir convidado ou convocado, pois, no primeiro caso, o líder não pode fazer perguntas.

> Art. 66. [...]
> § 1º Em qualquer tempo da sessão, os líderes, pessoalmente, ou mediante delegação escrita a vice-líder, poderão fazer comunicações destinadas ao debate em torno de assuntos de relevância nacional. [...]
> § 3º O presidente da Câmara dos Deputados poderá não designar ordem do dia para sessões ordinárias, que se denominarão sessões de debates e se constituirão de pequeno expediente, grande expediente e comunicações parlamentares, disciplinando o presidente a distribuição do tempo que corresponderia à ordem do dia, podendo os líderes delegar a membros de suas bancadas o tempo relativo às comunicações de lideranças.
> [...]
> Art. 89. As comunicações de lideranças previstas no § 1º do art. 66 deste regimento destinam-se aos líderes que queiram fazer uso da palavra, por período de tempo proporcional ao número de membros das respectivas bancadas, com o mínimo de três e o máximo de dez minutos, não sendo permitidos apartes, destinando-se à Liderança do Governo a média do tempo reservado às representações da Maioria e da Minoria.
> *Parágrafo único.* É facultada aos líderes a cessão, entre si, do tempo, total ou parcial, que lhes for atribuído na forma deste artigo.

Além dos líderes, podem usar a palavra para comunicações parlamentares a Coordenadoria dos Direitos da Mulher e a Secretaria da Juventude. Uma representante da Coordenadoria dos Direitos da Mulher pode falar, por cinco minutos, para dar expressão à posição das deputadas da Casa quanto à votação de proposições e conhecimento das ações de interesse da Coordenadoria. Já um representante da Secretaria da Juventude pode fazer uso da palavra, semanalmente, por cinco minutos.

Em 23/2/2011 foi formulada a QO nº 16/2011, a respeito do momento em que o líder pode fazer comunicação de liderança. O presidente da Câmara decidiu que o líder tem direito de falar a qualquer tempo, até mesmo somando o tempo de comunicação de liderança ao tempo de orientação da bancada para votação.

Ainda em relação a esse tema, a QO nº 10.031/2000 questionava o uso indevido do tempo destinado às comunicações de lideranças. O presidente esclareceu que é prerrogativa do líder fazer uso da palavra em qualquer tempo da sessão. Além disso, o presidente não tem como saber, antes do pronunciamento, se o assunto é ou não de relevância nacional.

A Resolução nº 45/2013 alterou o § 1º do art. 66 para permitir que os líderes possam delegar a vice-líderes, por escrito, a prerrogativa de fazer comunicação de liderança que, até então, era feita por líder de partido, pessoalmente e sem possibilidade de delegação.

Em função de haver vários vice-líderes em cada liderança, essa delegação deve ser realizada por escrito a cada reunião da comissão. Outra possibilidade é o líder indicar um dos vice-líderes do partido, membro da comissão, como uma espécie de

representante do partido e, portanto, sempre autorizado a falar em nome do líder naquela comissão.

De acordo com a QO nº 66/2015, o líder pode ceder parte do tempo destinado às comunicações de liderança para um vice-líder do seu partido. Além disso, um líder também pode ceder total ou parcialmente o tempo para outro líder (QO nº 333/2004).

Já, conforme decidido na QO nº 264/2016, na ausência do líder, os vice-líderes podem oficiar com plenitude de poderes em nome das respectivas lideranças, salvo se disposição regimental exigir delegação expressa do líder para o específico fim, como se sucede no caso do art. 66, § 1º, do RICD.

Compete ao líder inscrever os oradores de sua bancada para fazer comunicações parlamentares. Trata-se de tempo destinado aos deputados para usarem a palavra ao final das sessões ordinárias, por até dez minutos cada um. As comunicações podem ocorrer quando a ordem do dia da sessão se encerrar antes das 19 horas, ou quando não houver matéria a ser votada (arts. 66, IV, e 90).

O líder, assim como qualquer deputado, pode participar, sem direito a voto, dos trabalhos e debates de qualquer comissão (art. 50, § 3º). Durante a discussão de matéria na comissão, o autor do projeto, os membros e os líderes inscritos podem falar por quinze minutos, e os deputados não membros podem falar por dez minutos (art. 57, VII). O líder, bem como os vice-líderes, pode ainda orientar sua bancada antes de qualquer votação e requerer verificação de votação, mas somente membro da comissão pode apresentar questão de ordem (art. 57, XXI).

O líder pode usar a palavra para orientar sua bancada na votação de qualquer proposição por tempo não superior a um minuto, ou indicar deputado para fazê-lo em seu lugar (art. 192, § 2º). De acordo com a QO nº 18/2015, na ausência do líder, os vice-líderes orientam suas bancadas, até mesmo para comunicar obstrução.

Também compete ao líder registrar os candidatos de sua representação para concorrer aos cargos da Mesa no início de cada biênio da legislatura.

O líder é responsável pela indicação dos membros de sua bancada para compor as comissões e tem a prerrogativa de substituí-los, a qualquer tempo. A substituição pode ocorrer a pedido de deputado que não queira mais participar de uma comissão, ou por interesse do partido, geralmente quando o parlamentar não está seguindo a orientação da bancada nas deliberações da comissão, ou ainda a pedido do presidente da comissão, em caso de ausência às reuniões.

Nem todos os líderes possuem as mesmas prerrogativas, pois algumas ações dependem da representatividade numérica de sua bancada, conforme apresentado no quadro 16.

Quadro 16 – Prerrogativas do líder

Líder	Artigo	Descrição
Líder que represente a maioria absoluta dos membros ou 257 deputados	Art. 155	Requerer inclusão de matéria na pauta para discussão e votação imediata
	Art. 157, § 3º	Requerer encerramento de discussão de matéria urgente no plenário

Líder	Artigo	Descrição
Líder que represente 1/3 dos membros ou 171 deputados	Art. 154	Apresentar requerimento de urgência
	Art. 202	Apoiar requerimento de autor para apreciação preliminar de PEC inadmitida pela CCJC
Líder que represente 1/5 dos membros ou 103 deputados	Art. 120, § 4º	Apresentar emenda em matéria urgente
Líder que represente 1/10 dos membros ou 52 deputados	Art. 68	Requerer realização de sessão solene
	Art. 120	Apresentar emenda para matéria em segundo turno de discussão e votação
	Art. 122	Apresentar em plenário emenda aglutinativa
	Art. 161, I	Requerer destaque para votação em separado
	Art. 158	Apoiar requerimento de autor para tramitação de proposição em regime de prioridade
	Art. 177, § 1º	Requerer adiamento de discussão de matéria urgente
	Art. 185, § 4º	Requerer nova verificação de votação antes de decorrida uma hora de pedido anterior
	Art. 188, II	Requerer votação por escrutínio secreto
	Art. 193, § 3º	Requerer adiamento de votação de matéria urgente
Líder que represente 6/100 dos membros ou 31 deputados	Art. 185, § 3º	Requerer verificação de votação
Líder que represente 5/100 dos membros ou 26 deputados	Art. 178	Requerer encerramento da discussão

Fonte: RICD.

A grande quantidade de reuniões das comissões impede que os líderes, que já têm muitas atribuições, participem de seus trabalhos, com exceção de uma ou outra votação polêmica. Por isso, nas comissões, geralmente os vice-líderes assumem o papel de orientar as votações da bancada e, eventualmente, fazem pedido de verificação de votação e comunicações de liderança.

A criação de liderança partidária da Câmara dos Deputados resulta também em benefícios administrativos não elencados pelo RICD, tais como espaço físico, servidores efetivos e cargos comissionados de livre nomeação e exoneração em quantidade proporcional ao tamanho da bancada, para o desempenho de atividades de assessoria de plenário, assessoria de comissões, secretaria de gabinete, além de outras atividades de apoio à bancada e inerentes à atuação do líder.

> **Como é no Senado?** No Senado Federal, os partidos também podem constituir blocos parlamentares. Os líderes dos partidos coligados deverão assumir, preferencialmente, as funções de vice-líderes do bloco parlamentar (art. 62, § 1º, do RISF).

3.11.3 Colégio de Líderes

O Colégio de Líderes é formado pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo (art. 20). Trata-se de um dos principais órgãos colegiados da Câmara dos Deputados, geralmente consultado para a tomada das decisões mais importantes relativas ao processo legislativo e a questões administrativas.

A Coordenadoria dos Direitos da Mulher e a Secretaria da Juventude podem participar, junto com os líderes, das reuniões convocadas pelo presidente da Câmara dos Deputados, com direito a voz e voto.

As decisões do Colégio de Líderes são tomadas mediante consenso. Caso não haja acordo, prevalece o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos líderes de acordo com a proporcionalidade das bancadas. O líder do governo e os líderes dos partidos que participam de blocos parlamentares não têm direito a voto.

O presidente da Câmara reúne-se, geralmente às terças-feiras, com o Colégio de Líderes para decidir sobre a inclusão de matérias polêmicas na pauta do Plenário e sobre outras questões relevantes de interesse das bancadas.

O presidente ouve o Colégio de Líderes para tomar diversas decisões a respeito do funcionamento da Câmara dos Deputados, tais como definição do número de membros efetivos das comissões permanentes (art. 25), nomeação de comissão especial (art. 17), elaboração da agenda do Plenário (art. 17), convocação de períodos de sessões extraordinárias (art. 66, § 4º), convocação de sessão extraordinária (art. 67, § 1º), prorrogação de sessão (art. 62) e de tempo destinado à ordem do dia (art. 84), convocação de sessão secreta (art. 92, I) e solicitação de preferência (art. 160, § 4º).

De acordo com Lemes (2012), matérias que não passam pela aprovação do Colégio de Líderes dificilmente são colocadas em pauta, mesmo que essa seja a vontade do presidente.

A CMO, em função da importância das matérias apreciadas, possui um colegiado de representantes das lideranças partidárias e um coordenador de bancada estadual representante dos deputados e senadores de cada unidade da federação (seção 2.7).

3.11.4 Líderes do governo, da Maioria e da Minoria

O RICD prevê a existência da Maioria, da Minoria, e da Liderança do Governo.

A Maioria é constituída pelo partido ou bloco parlamentar composto pela maioria absoluta dos membros da Casa (257 deputados) ou, na ausência desse colegiado, pelo partido ou bloco com maior número de deputados.

Ao definir a Maioria, o RICD não previu a possibilidade de escolha de um líder e de vice-líderes para essa representação. Portanto, a Maioria é uma representação e não uma liderança. Por outro lado, o art. 20 diz que o Colégio de Líderes é formado pelos líderes da Maioria, da Minoria, do governo, dos partidos e dos blocos parlamentares.

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Resolução nº 211/2017, que cria a Liderança da Maioria e a Liderança da Oposição, cada uma delas composta por líder

e nove vice-líderes. Mesmo sem aprovação desse projeto, em 2017 a Presidência reconheceu a existência autônoma do líder da Maioria (que possui um líder e quatro vice-líderes) e, em 2018, passou a reconhecer a existência autônoma do líder da Oposição. Aplicam-se a esses líderes, no que couber, as disposições do art. 11-A do RICD.

> Art. 13. Constitui a Maioria o partido ou bloco parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se Minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao governo, expresse posição diversa da Maioria.
>
> *Parágrafo único*. Se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da Maioria o partido ou bloco parlamentar que tiver o maior número de representantes.

A Minoria é composta pela representação imediatamente inferior à Maioria que represente posição diversa desta em relação ao governo. A Minoria poderá indicar um líder e nove vice-líderes para comporem a Liderança da Minoria.

De acordo com o § 3º do art. 8º, na composição da Mesa Diretora é assegurada a participação de um membro da Minoria, mesmo que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar. O mesmo acontece em relação às comissões (art. 23).

Criada por indicação do presidente da República, a Liderança do Governo é composta por líder e quinze vice-líderes e possui a prerrogativa de fazer comunicações de liderança, participar dos trabalhos das comissões sem direito a voto, orientar a bancada nas votações e requerer verificação de votação (art. 11). O tempo destinado à comunicação da Liderança do Governo corresponde à média do tempo reservado às representações da Maioria e da Minoria (art. 89).

O quadro 17 apresenta a composição da Maioria, da Liderança do Governo e da Liderança da Minoria no início do segundo biênio da 55ª legislatura.

Quadro 17 – Liderança do Governo, Maioria e Liderança da Minoria

Situação	Partidos	Bancada	Vice-líderes	Posição
Liderança do Governo	PMDB	65	15	Governo
Maioria	Bloco PP, PTN, PHS, PTdoB	71	17	Apoio ao governo
Liderança da Minoria	PT	58	9	Oposição

Fonte: Portal da Câmara na internet.

O líder do governo exerce papel de grande destaque, pois atua com o aval do presidente da República em relação às matérias de interesse do Poder Executivo. Trata-se de um interlocutor entre os dois poderes, que expõe os interesses do governo, recebe sugestões e reivindicações dos parlamentares e da sociedade civil e realiza negociações políticas, levando à Câmara os interesses do Executivo, e vice-versa (LEMES, 2012).

Nas comissões, o líder do governo e o líder da Minoria podem fazer comunicação de liderança, orientar a votação da bancada e também requerer verificação de votação (arts. 11 e 11-A).

Os líderes e vice-líderes do governo, da Maioria e da Minoria do Congresso Nacional, previstos no art. 4º do RCCN, não possuem prerrogativas previstas no RICD. Esses líderes atuam somente nas comissões mistas e nas sessões do Congresso Nacional.

3.12 Assessoria da comissão

Para que possam realizar suas atribuições, as comissões possuem uma secretaria responsável pelo apoio ao presidente, às lideranças e aos membros da comissão, além da prestação de informações ao público em geral. A secretaria é responsável pelo recebimento e distribuição de proposições, expedição (de ordem do presidente da comissão) da convocação dos membros para as reuniões das comissões, elaboração de atas, redação de documentos administrativos, contatos com convidados das audiências públicas, providências para organização dos plenários onde ocorrem as reuniões, encaminhamento das proposições às demais comissões e à SGM, entre outros.

De acordo com o Ato da Mesa nº 126/2013, a secretaria de cada comissão é chefiada por um secretário executivo de comissão, que possui suas principais atribuições definidas no art. 62 do RICD.

> Art. 62. Cada comissão terá uma secretaria incumbida dos serviços de apoio administrativo.
> *Parágrafo único*. Incluem-se nos serviços de secretaria:
> I – apoiamento aos trabalhos e redação da ata das reuniões;
> II – a organização do protocolo de entrada e saída de matéria;
> III – a sinopse dos trabalhos, com o andamento de todas as proposições em curso na comissão;
> IV – o fornecimento ao presidente da comissão, no último dia de cada mês, de informações sucintas sobre o andamento das proposições;
> V – a organização dos processos legislativos na forma dos autos judiciais, com a numeração das páginas por ordem cronológica, rubricadas pelo secretário da comissão onde foram incluídas;
> VI – a entrega do processo referente a cada proposição ao relator, até o dia seguinte à distribuição;
> VII – o acompanhamento sistemático da distribuição de proposições aos relatores e relatores substitutos e dos prazos regimentais, mantendo o presidente constantemente informado a respeito;
> VIII – o encaminhamento, ao órgão incumbido da sinopse, de cópia da ata das reuniões com as respectivas distribuições;
> IX – a organização de súmula da jurisprudência dominante da comissão, quanto aos assuntos mais relevantes, sob orientação de seu presidente;
> X – o desempenho de outros encargos determinados pelo presidente.

O secretário executivo da comissão também é responsável por auxiliar o presidente nas questões regimentais que eventualmente ocorram durante as reuniões da comissão.

3.12.1 Assessoramento legislativo

A Câmara dos Deputados possui a Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, órgãos responsáveis pelo assessoramento institucional referente ao processo legislativo.

A Consultoria Legislativa possui vinte e duas áreas temáticas responsáveis pela elaboração de estudos, notas técnicas, minutas de proposições, pareceres, relatórios e pronunciamentos parlamentares.

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira é constituída por onze núcleos temáticos especializados em matérias relacionadas ao tema orçamentário e financeiro, bem como à fiscalização e controle.

> Art. 41. Ao presidente de comissão compete, além do que lhe for atribuído neste regimento, ou no regulamento das comissões: [...]
> XXIII – solicitar ao órgão de assessoramento institucional, de sua iniciativa ou a pedido do relator, a prestação de assessoria ou consultoria técnico-legislativa ou especializada, durante as reuniões da comissão ou para instruir as matérias sujeitas à apreciação desta.
> [...]
> Art. 64. As comissões contarão, para o desempenho das suas atribuições, com assessoramento e consultoria técnico-legislativa e especializada em suas áreas de competência, a cargo do órgão de assessoramento institucional da Câmara, nos termos de resolução específica e do que prevê o § 1º do art. 278.

Os consultores elaboram trabalhos técnicos, pareceres e relatórios, por solicitação de qualquer parlamentar, e acompanham as reuniões das comissões, prestando assessoramento ao presidente e ao relator em relação ao conteúdo das proposições em tramitação na comissão.

3.13 Questões de ordem

Questão de ordem decorre de dúvida suscitada por parlamentar a respeito do RICD ou sobre a prática regimental de matéria relacionada à CF/1988.

De acordo com Carneiro, Santos e Netto (2016), a questão de ordem é um dos institutos mais utilizados nas comissões e no plenário, uma vez que permite às minorias solicitar o cumprimento da CF/1988 e do RICD no âmbito do processo legislativo.

Ao formular questão de ordem, o parlamentar deve indicar o dispositivo regimental ou constitucional e o assunto a que se refere. A questão deve ser objetiva e apresentada oralmente em até três minutos ou por escrito. Após a formulação da questão, qualquer deputado pode solicitar a palavra para contraditar a questão de ordem uma única vez.

Durante a ordem do dia, só podem ser formuladas questões referentes a matérias constantes da pauta. No momento de uma votação ou durante a discussão ou votação de redação final, só são permitidas questões de ordem se apresentadas pelo relator e mais um deputado, preferencialmente o autor da proposição.

Art. 41. Ao presidente de comissão compete, além do que lhe for atribuído neste regimento, ou no regulamento das comissões: [...]
XVII – resolver, de acordo com o regimento, as questões de ordem ou reclamações suscitadas na comissão;
[...]
Art. 57. [...]
XXI – o membro da comissão pode levantar questão de ordem sobre a ação ou omissão do órgão técnico que integra, mas somente depois de resolvida conclusivamente pelo seu presidente poderá a questão ser levada, em grau de recurso, por escrito, ao presidente da Câmara, sem prejuízo do andamento da matéria em trâmite.
[...]
Art. 95. Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.
§ 1º Durante a ordem do dia só poderá ser levantada questão de ordem atinente diretamente à matéria que nela figure.
§ 2º Nenhum deputado poderá exceder o prazo de três minutos para formular questão de ordem, nem falar sobre a mesma mais de uma vez.
§ 3º No momento de votação, ou quando se discutir e votar redação final, a palavra para formular questão de ordem só poderá ser concedida uma vez ao relator e uma vez a outro deputado, de preferência ao autor da proposição principal ou acessória em votação.
§ 4º A questão de ordem deve ser objetiva, claramente formulada, com a indicação precisa das disposições regimentais ou constitucionais cuja observância se pretenda elucidar, e referir-se à matéria tratada na ocasião.
§ 5º Se o deputado não indicar, inicialmente, as disposições em que se assenta a questão de ordem, enunciando-as, o presidente não permitirá a sua permanência na tribuna e determinará a exclusão, da ata, das palavras por ele pronunciadas.
§ 6º Depois de falar somente o autor e outro deputado que contra-argumente, a questão de ordem será resolvida pelo presidente da sessão, não sendo lícito ao deputado opor-se à decisão ou criticá-la na sessão em que for proferida.
§ 7º O deputado que quiser comentar, criticar a decisão do presidente ou contra ela protestar poderá fazê-lo na sessão seguinte, tendo preferência para uso da palavra, durante dez minutos, à hora do expediente.
§ 8º O deputado, em qualquer caso, poderá recorrer da decisão da Presidência para o Plenário, sem efeito suspensivo, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que terá o prazo máximo de três sessões para se pronunciar. Publicado o parecer da comissão, o recurso será submetido na sessão seguinte ao Plenário.
§ 9º Na hipótese do parágrafo anterior, o deputado, com o apoiamento de um terço dos presentes, poderá requerer que o Plenário decida, de imediato, sobre o efeito suspensivo ao recurso.
§ 10. As decisões sobre questão de ordem serão registradas e indexadas em livro especial, a que se dará anualmente ampla divulgação; a Mesa elaborará

> projeto de resolução propondo, se for o caso, as alterações regimentais delas decorrentes, para apreciação em tempo hábil, antes de findo o biênio.

Nas comissões, a questão de ordem é resolvida pelo presidente da comissão. Caso não se sinta satisfeito, o autor pode levar a questão por escrito, em grau de recurso, para o presidente da Câmara dos Deputados. Porém, o recurso não impede a continuidade da tramitação da matéria. Por isso, muitos parlamentares recorrem das decisões dos presidentes das comissões fazendo oralmente novas questões de ordem para o presidente da Câmara dos Deputados.

As questões de ordem são numeradas, registradas em livro próprio e também em sistema informatizado. Há previsão de publicação e incorporação ao RICD, o que em geral não ocorre.

Nas reuniões das comissões, somente seus membros podem suscitar questões de ordem. Os deputados não membros (e também líderes partidários) podem participar das reuniões, mas não possuem legitimidade para formular questões de ordem. Isso é o que estabelece a decisão relativa à QO nº 360/2004, que confirma o que diz o inciso XXI do art. 57.

Em 2004 foi apresentada a QO nº 379/2004, que recorreu ao presidente da Câmara sobre decisão de presidente de comissão. O presidente não reconheceu o recurso por "faltar ao seu autor legitimidade para formular questão de ordem, eis que não era membro da comissão".

Em 2/2/2009 foi formulada a QO nº 374/2009, que solicitou o cancelamento das candidaturas avulsas à Presidência da Câmara, pois, de acordo com o art. 8º do RICD, na composição da Mesa Diretora deve ser observada a representação proporcional dos partidos/blocos partidários, sem prejuízo de candidaturas avulsas oriundas das mesmas bancadas.

O deputado reclamava do fato de que, de acordo com o art. 8º, os cargos da Mesa devem ser distribuídos às bancadas às quais cabem os cargos pela distribuição proporcional e que, portanto, não caberia candidatura avulsa de um parlamentar não pertencente àquela bancada.

O presidente da Câmara decidiu que não iria alterar o entendimento da Mesa, que permite, desde 1991, candidaturas avulsas de qualquer deputado ao cargo de presidente. Nas palavras do presidente da Câmara: "a decisão da Mesa é não alterar, neste momento, isso que se transformou, pela prática, na regra".

O mesmo assunto havia sido objeto da QO nº 10.494/2000. O presidente da Câmara disse que: "Historicamente, têm-se admitido, excepcionalmente, candidaturas avulsas para o cargo de presidente, independentemente dos critérios descritos anteriormente, isto é, mesmo oriundas de bancadas diversas daquela à qual, pelo critério de escolha ou acordo, tenha tocado a Presidência". Essa prática, no entanto, não se estende às eleições das comissões.

Em resumo, para uma boa compreensão do RICD, é preciso observar que muitas vezes a prática se transforma em regra, sobrepondo-se até mesmo ao texto escrito.

Em 2004 foi formulada a QO nº 368/2004, a respeito de duas questões elaboradas durante uma reunião da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC). O pre-

sidente da Câmara apresentou sua decisão, mas optou por manter as decisões tomadas pelo colegiado da CDC. Ao final acrescentou que os esclarecimentos prestados às questões de ordem serviriam para "orientação regimental futura". Ou seja, o presidente da Câmara dos Deputados confirmou que as decisões em questões de ordem podem ser utilizadas para futuras orientações regimentais.

De acordo com a resposta formulada ao Recurso nº 168/2016, nem toda questão de ordem pode ser utilizada como precedente, pois "somente são vinculantes as decisões que constituem precedentes, atos fundamentados, em que a autoridade decisória se debruça sobre a tese levantada, permitindo que os demais órgãos da Casa sigam a diretriz trilhada". O presidente cita como exemplo as Questões de Ordem nº 10.414/1992 e nº 273/2013, que tratam da verificação de votação. No primeiro caso, houve fundamentação robusta para elaboração da resposta, enquanto na segunda situação houve decisão imediata, de forma circunstancial e sem fundamentação. Portanto deve prevalecer o entendimento firmado na primeira decisão.

Rabelo-Santos (2005) fez um levantamento de 1.139 questões de ordem compreendidas no período de 15 anos, entre 1989 (início da vigência do RICD) e 2004. Algumas observações apresentadas pelo autor são relacionadas a seguir:

- para entender as questões de ordem é preciso conhecer os conceitos de aplicação, integração e interpretação das normas jurídicas. A aplicação é a submissão de um caso particular a uma norma jurídica; integração normativa possibilita, nos casos em que a norma for omissa, a decisão por analogia, pelos costumes e pelos princípios gerais do direito; interpretação das normas, ou hermenêutica, tem por objetivo traduzir, decifrar, esclarecer e descobrir o verdadeiro sentido da norma a partir de um caso concreto;
- a maioria das questões levantadas não se aplica ao conceito de questão de ordem. Trata-se de reclamações ou consultas ao presidente, com o intuito, muitas vezes, de se obter a palavra;
- as decisões em relação às questões mais complexas são motivadas por componentes políticos;
- o efeito suspensivo do recurso contra decisão de questão de ordem, previsto no art. 95, § 9º, quase nunca é obtido no plenário, e o parecer da CCJC raramente ocorre de forma tempestiva;
- apesar de ter havido algumas mudanças de entendimento no decorrer do tempo, a tendência das diversas Presidências na resolução das questões de ordem é no sentido de preservar a jurisprudência (tradição) e as regras regimentais, mormente quanto aos questionamentos mais corriqueiros.

3.13.1 Pela ordem

Muitas vezes os deputados utilizam a expressão "pela ordem", ora para iniciar uma questão de ordem, ora para fazer algum comentário ou solicitar alguma informação à Mesa.

Em 2001 foi apresentada a QO nº 481/2001, com alegação de que vários deputados fazem uso da expressão "pela ordem" para furar a lista de inscrição para o uso da palavra.

Dois anos depois, foi formulada a QO nº 144/2003, para comentar a inexistência da expressão "pela ordem" no RICD e solicitar que as questões de ordem sejam formuladas com indicação do dispositivo regimental. O presidente decidiu que não mais concederia a palavra "pela ordem" sem base regimental.

Alguns deputados alegam que utilizam a expressão "pela ordem" para solicitar a palavra, com base no art. 114, I.

> Art. 114. Serão verbais ou escritos, e imediatamente despachados pelo presidente, os requerimentos que solicitem:
> I – a palavra, ou a desistência desta;
> [...]

Vale destacar que um deputado, quando pretende formular questão de ordem, deve utilizar expressamente o termo "questão de ordem". A expressão "pela ordem" pode ser utilizada apenas para algumas finalidades, tais como requerer ao presidente a manutenção da ordem, nos termos do art. 74, ou verificar qual matéria está sendo votada no momento.

Como é no Senado? No Senado Federal, o senador pode fazer uso da palavra por cinco minutos, em qualquer fase da sessão, pela ordem, para indagação sobre o andamento dos trabalhos, reclamação quanto à observância do regimento ou indicação de falha ou equívoco em relação à matéria da ordem do dia (art. 14, X, *a*).

3.14 Reclamações

Enquanto na questão de ordem são suscitadas dúvidas sobre prática relativa ao RICD, na reclamação o parlamentar solicita que sejam tomadas providências quanto a algum procedimento antirregimental ou a irregularidade administrativa.

Na prática, no entanto, a maioria dos deputados utiliza a questão de ordem para levantar questões regimentais e a reclamação para tratar de irregularidades administrativas.

> Art. 41. Ao presidente de comissão compete, além do que lhe for atribuído neste regimento, ou no regulamento das comissões: [...]
> XVII – resolver, de acordo com o regimento, as questões de ordem ou reclamações suscitadas na comissão;
> [...]
> Art. 96. Em qualquer fase da sessão da Câmara ou de reunião de comissão, poderá ser usada a palavra para reclamação, restrita durante a ordem do dia à hipótese do parágrafo único do art. 55 ou às matérias que nela figurem.
> § 1º O uso da palavra, no caso da sessão da Câmara, destina-se exclusivamente a reclamação quanto à observância de expressa disposição regimental ou relacionada com o funcionamento dos serviços administrativos da Casa, na hipótese prevista no art. 264.

> § 2º O membro de comissão pode formular reclamação sobre ação ou omissão do órgão técnico que integre. Somente depois de resolvida, conclusivamente, pelo seu presidente, poderá o assunto ser levado, em grau de recurso, por escrito ou oralmente, ao presidente da Câmara ou ao Plenário.
> § 3º Aplicam-se às reclamações as normas referentes às questões de ordem, constantes dos §§ 1º a 7º do artigo precedente.

O RICD apresenta algumas possibilidades, não exaustivas, para uso da reclamação:

- o parecer, as emendas e o substitutivo da comissão que se manifeste sobre matéria que não seja de sua competência serão considerados como não escritos, o mesmo acontecendo em relação às emendas ou substitutivos elaborados com violação do art. 119, §§ 2º e 3º, desde que provida reclamação apresentada antes da aprovação definitiva da matéria pelas comissões ou pelo Plenário (art. 55, parágrafo único);
- quando algum membro de comissão retiver em seu poder papéis a ela pertencentes, adotar-se-á o seguinte procedimento: frustrada a reclamação escrita do presidente da comissão, o fato será comunicado à Mesa (art. 57, XX);
- o presidente da Câmara ou de comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente e que contrarie prescrição regimental ou verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico (art. 125);
- as reclamações sobre irregularidades nos serviços administrativos deverão ser encaminhadas à Mesa, para providência dentro de setenta e duas horas. Decorrido esse prazo, poderão ser levadas ao Plenário (art. 264).

3.15 Quórum

Quórum é o número mínimo de parlamentares presentes, de votos ou de assinaturas necessárias para a realização de determinadas ações, tais como iniciar sessão ou reunião, realizar votação, apresentar proposição, etc.

O RICD apresenta vários dispositivos que tratam de quórum para que possa haver deliberação. Vejamos alguns exemplos:

- Quórum de presença:

  > Art. 50. Os trabalhos das comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, **metade de seus membros**, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita a deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea *a*, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem:
  > [...] (grifo nosso)

- Quórum de votação:

  Art. 56. [...]
  § 2º Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações das comissões serão tomadas por **maioria dos votos**, presente a maioria absoluta de seus membros, prevalecendo em caso de empate o voto do relator. (grifo nosso)

- Quórum de apoiamento:

  Art. 154. O requerimento de urgência somente poderá ser submetido à deliberação do Plenário se for apresentado por:
  I – **dois terços** dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta;
  II – **um terço** dos membros da Câmara, ou líderes que representem esse número;
  III – **dois terços** dos membros de comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição.
  [...] (grifo nosso)

- Quórum de apresentação:

  Art. 160. Será permitido a **qualquer deputado**, antes de iniciada a ordem do dia, requerer preferência para votação ou discussão de uma proposição sobre as do mesmo grupo.
  [...] (grifo nosso)

Em 2012 foi formulada a QO nº 200/2012 a respeito de alguns deputados que discursaram e não registraram presença. O presidente decidiu que aqueles que falam ao microfone têm automaticamente sua presença registrada na sessão. O mesmo entendimento foi confirmado na QO nº 199/2016.

De acordo com o § 2º do art. 56, as decisões (deliberações ou votações) das comissões serão tomadas por maioria simples, desde que esteja presente a maioria absoluta de seus membros.

A QO nº 552/2005 trata de diversos procedimentos ocorridos em reunião da Comissão de Educação e Cultura. Em resposta aos questionamentos apresentados, o presidente da Câmara dos Deputados fez diversas observações e apresentou os conceitos de maioria simples e de maioria absoluta:

> No entanto, é comum haver equívocos a respeito do conceito de maioria simples, que é distinto do conceito de maioria absoluta. Para a expressão maioria absoluta, a definição é a seguinte: tratando-se de número par, a maioria absoluta significa metade mais um. Referindo-se a número ímpar, a maioria absoluta significa o primeiro número inteiro acima da metade. Já a definição de maioria simples é outra: atinge a maioria para a aprovação da matéria a existência de, no mínimo, um voto favorável acima dos votos contrários. Ou seja, qualquer número de votos favoráveis superior ao número de votos contrários, e vice-versa, configura a maioria e aprova ou rejeita a matéria, conforme o caso, desde que tenha havido maioria absoluta [de votantes].
> Em outras palavras, um projeto poderá ser aprovado por até um voto a favor contra zero, desde que todos os outros membros da comissão se abstenham.

> Havendo, pelo menos, um voto favorável e nenhum voto contrário, a matéria estará aprovada.

Em resumo, maioria simples significa um voto favorável a mais que os contrários, ao passo que maioria absoluta significa o primeiro número inteiro acima da metade do total do colegiado.

Na QO nº 368/2004, a Presidência informou que

> o quórum a ser observado nas comissões corresponde à proporção regimental aplicável aos seus membros, em cada situação, e não aos de toda a Casa. Se foi outorgado poder aos membros de uma comissão para analisar e decidir as proposições de sua competência, não caberia exigir participação de toda a Casa para deliberar sobre questões internas dessa comissão.

4. Reuniões das comissões

Reunião da comissão é o encontro de deputados membros para apresentar proposições, discutir e votar as matérias constantes da ordem do dia e exercer as demais prerrogativas legislativas previstas no âmbito da comissão.

4.1 Sessões e reuniões

As sessões da Câmara dos Deputados ocorrem no plenário Ulysses Guimarães do Palácio do Congresso Nacional e podem ser preparatórias, deliberativas ou não deliberativas. As sessões deliberativas podem ser ordinárias ou extraordinárias enquanto as sessões não deliberativas podem ser de debates ou solenes.

Para Carneiro, Santos e Netto (2016), o termo "reunião" é utilizado para os encontros das comissões, da Mesa Diretora, do Colégio de Líderes, da Procuradoria Parlamentar, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, etc., enquanto a palavra "sessão" é restrita ao plenário Ulysses Guimarães, local onde se reúnem os 513 deputados federais e o Congresso Nacional.

Todos os deputados são convocados para participar das sessões da Câmara dos Deputados. Já as convocações das reuniões das comissões são de presença compulsória para os respectivos membros titulares e de presença facultativa para os demais.

> Art. 1º A Câmara dos Deputados, com sede na capital federal, funciona no Palácio do Congresso Nacional.
> *Parágrafo único*. Havendo motivo relevante, ou de força maior, a Câmara poderá, por deliberação da Mesa, *ad referendum* da maioria absoluta dos deputados, reunir-se em outro edifício ou em ponto diverso no território nacional.
> [...]
> Art. 65. As sessões da Câmara dos Deputados serão:
> I – preparatórias, as que precedem a inauguração dos trabalhos do Congresso Nacional na primeira e na terceira sessões legislativas de cada legislatura;
> II – deliberativas:
> a) ordinárias, as de qualquer sessão legislativa, realizadas apenas uma vez por dia, de terça a quinta-feira, iniciando-se às quatorze horas;
> b) extraordinárias, as realizadas em dias ou horas diversos dos prefixados para as ordinárias;
> III – não deliberativas:

> a) de debates, as realizadas de forma idêntica às ordinárias, porém sem ordem do dia, apenas uma vez às segundas e sextas-feiras, iniciando-se às quatorze horas nas segundas e às nove horas nas sextas-feiras, disciplinando o presidente da Câmara dos Deputados o tempo que corresponderia à ordem do dia, podendo os líderes delegar a membros de suas bancadas o tempo relativo às comunicações de lideranças;
> b) solenes, as realizadas para grandes comemorações ou para homenagens especiais;
> [...]

As reuniões das comissões ocorrem, em regra, na Câmara dos Deputados, em dias e horários prefixados a partir de convocação feita pelo presidente do respectivo colegiado.

> Art. 46. As comissões reunir-se-ão na sede da Câmara, em dias e horas prefixados, ordinariamente de terça a quinta-feira, a partir das nove horas, ressalvadas as convocações de comissão parlamentar de inquérito que se realizarem fora de Brasília.
> [...]
> Art. 48. As reuniões das comissões serão públicas, salvo deliberação em contrário.
> [...]

Com exceção dos membros da Mesa, cada deputado deverá integrar ao menos uma comissão permanente e poderá integrar várias comissões temporárias.

> Art. 26. [...]
> § 3º Ao deputado, salvo se membro da Mesa, será sempre assegurado o direito de integrar, como titular, pelo menos uma comissão, ainda que sem legenda partidária ou quando esta não possa concorrer às vagas existentes pelo cálculo da proporcionalidade.
> [...]

4.2 Tipos de reuniões

As reuniões das comissões podem ser de instalação e eleição, deliberativas e não deliberativas. As reuniões deliberativas podem ser ordinárias ou extraordinárias enquanto as reuniões não deliberativas podem ser de audiência pública, de audiência de ministro de Estado, de tomada de depoimento ou técnicas.

A reunião de instalação e eleição só pode ser iniciada com a presença da maioria absoluta dos membros. As reuniões deliberativas necessitam da presença de, pelo menos, metade dos membros da comissão para que sejam iniciadas. Já as reuniões não deliberativas, em que não há discussão ou votação de matéria, podem ser iniciadas com qualquer número de membros presentes.

> Art. 50. Os trabalhos das comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver

> matéria sujeita a deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea *a*, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem:
> [...]

Quanto à convocação, as reuniões podem ser ordinárias ou extraordinárias.

Em geral, as reuniões ordinárias ocorrem uma vez por dia, entre terça e quinta-feira. As reuniões que ocorrerem em dias diversos dos preestabelecidos pelo colegiado são consideradas extraordinárias.

Normalmente cada comissão se reúne ordinariamente em um mesmo dia e horário específico na semana. Por exemplo, a Comissão de Viação e Transportes se reúne ordinariamente às quartas-feiras, às 10 horas, no plenário 11 do Anexo II da Câmara dos Deputados. A CCJC, em virtude do volume de matérias, reúne-se ordinariamente às terças-feiras à tarde, e quartas e quintas-feiras pela manhã.

As reuniões extraordinárias são convocadas pela presidência da comissão, de ofício ou a requerimento de um terço dos seus membros.

> Art. 46. As comissões reunir-se-ão na sede da Câmara, em dias e horas prefixados, ordinariamente de terça a quinta-feira, a partir das nove horas, ressalvadas as convocações de comissão parlamentar de inquérito que se realizarem fora de Brasília.
> § 1º Em nenhum caso, ainda que se trate de reunião extraordinária, o seu horário poderá coincidir com o da ordem do dia da sessão ordinária ou extraordinária da Câmara ou do Congresso Nacional.
> § 2º As reuniões das comissões temporárias não deverão ser concomitantes com as reuniões ordinárias das comissões permanentes.
> § 3º O *Diário da Câmara dos Deputados* publicará, em todos os seus números, a relação das comissões permanentes, especiais e de inquérito, com a designação dos locais, dias e horários em que se realizarem as reuniões.
> § 4º As reuniões extraordinárias das comissões serão convocadas pela respectiva presidência, de ofício ou por requerimento de um terço de seus membros.
> § 5º As reuniões extraordinárias serão anunciadas com a devida antecedência, designando-se, no aviso de sua convocação, dia, hora, local e objeto da reunião. Além da publicação no *Diário da Câmara dos Deputados*, a convocação será comunicada aos membros da comissão por telegrama ou aviso protocolizado.
> [...]

Quanto à publicidade, as reuniões das comissões podem ser públicas, reservadas ou secretas, sendo, em regra, públicas. Já no plenário, as sessões podem ser públicas ou secretas.

As reuniões reservadas ocorrem caso seja aprovado requerimento nesse sentido por solicitação de qualquer membro da comissão. Nesse caso, a reunião não é aberta ao público, mas é permitida a presença de convidados, dos servidores da comissão e técnicos necessários ao andamento da reunião.

Por exemplo, em 2009 foi apresentado o Requerimento nº 405/2009-CME, para que uma subcomissão da Comissão de Minas e Energia (CME) realizasse reunião reservada para analisar documentos relativos a obras de instalação de refinarias

em vários estados. Já em 2013 foi apresentado o Requerimento nº 159/2013, para que a CPI Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes realizasse reunião reservada para ouvir testemunhas de vítimas de abuso sexual.

A CFT realiza mensalmente, desde 2008, reuniões reservadas com representantes do Banco Central, da Receita Federal e do Tesouro Nacional. Desde 2015 também são realizadas reuniões com representantes do TCU.

> Art. 48. As reuniões das comissões serão públicas, salvo deliberação em contrário.
> § 1º Serão reservadas, a juízo da comissão, as reuniões em que haja matéria que deva ser debatida com a presença apenas dos funcionários em serviço na comissão e técnicos ou autoridades que esta convidar.
> § 2º Serão secretas as reuniões quando as comissões tiverem de deliberar sobre:
> I – declaração de guerra, ou acordo sobre a paz;
> II – passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, ou sua permanência nele;
> § 3º Nas reuniões secretas, servirá como secretário da comissão, por designação do presidente, um de seus membros, que também elaborará a ata.
> § 4º Só os deputados e senadores poderão assistir às reuniões secretas; os ministros de Estado, quando convocados, ou as testemunhas chamadas a depor participarão dessas reuniões apenas o tempo necessário.
> § 5º Deliberar-se-á, preliminarmente, nas reuniões secretas, sobre a conveniência de os pareceres nelas assentados serem discutidos e votados em reunião pública ou secreta, e se por escrutínio secreto.
> § 6º A ata da reunião secreta, acompanhada dos pareceres e emendas que foram discutidos e votados, bem como dos votos apresentados em separado, depois de fechados em invólucro lacrado, etiquetado, datado e rubricado pelo presidente, pelo secretário e demais membros presentes, será enviada ao arquivo da Câmara com indicação do prazo pelo qual ficará indisponível para consulta.

As reuniões secretas ocorrem quando a comissão necessita deliberar sobre declaração de guerra, acordo de paz, passagem ou permanência de forças estrangeiras no território nacional. Além disso, o art. 117 prevê a possibilidade de ocorrência de reunião secreta a partir de aprovação de requerimento nesse sentido.

> Art. 117. Serão escritos e dependerão de deliberação do Plenário os requerimentos não especificados neste regimento e os que solicitem: [...]
> IV – sessão secreta;
> [...]

Por exemplo, em 2003 foi apresentado o Requerimento nº 90/2003 para que uma reunião de audiência pública da CSPCCO fosse transformada em reunião secreta. Também em 2003, o Requerimento nº 38/2003 solicitava reunião secreta da CPI dos combustíveis para ouvir deputados distritais da CPI dos combustíveis da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Nas reuniões secretas não é permitida a presença do público nem dos servidores da comissão. Nesse caso, um deputado atua como secretário e os documentos

gerados na reunião são lacrados, rubricados e enviados para o arquivo da Câmara dos Deputados, com a indicação do tempo pelo qual deverão permanecer sob o rótulo de "documento secreto".

Podem participar das reuniões secretas deputados, senadores, ministros de Estado convocados e testemunhas chamadas a depor. Ministros e testemunhas participam da reunião somente pelo tempo necessário para prestar as informações solicitadas pelo colegiado.

A seguir são apresentados diversos tipos de reunião que podem ser realizadas pelas comissões, em função das atribuições previstas no art. 24 do RICD. Na prática, as comissões costumam convocar todas as reuniões não deliberativas como reuniões de audiências públicas, misturando as diferentes competências das comissões sob um único tipo de reunião.

4.2.1 Reunião de instalação e eleição

As reuniões para instalação dos trabalhos e eleição do presidente e dos vice-presidentes das comissões permanentes ocorrem no início de cada sessão legislativa ordinária. No caso das comissões temporárias, a reunião de instalação e eleição ocorre por determinação do presidente da Câmara, após a criação e constituição da respectiva comissão.

> Art. 39. [...]
> § 1º O presidente da Câmara convocará as comissões permanentes para se reunirem até cinco sessões depois de constituídas, para instalação de seus trabalhos e eleição dos respectivos presidente, primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes.
> [...]

A convocação da reunião de instalação e eleição das comissões é realizada pelo presidente da Câmara dos Deputados (art. 28, § 2º, e art. 39, § 1º) após receber dos líderes as indicações para composição da comissão.

A reunião de instalação e eleição só deve ser aberta com a presença da maioria absoluta dos membros da comissão, porque o ato de instalação da comissão ocorre logo no início da reunião. Caso não seja alcançado o quórum de maioria absoluta, a reunião poderá ser cancelada e agendada para outra oportunidade. Nesse caso, a reunião será convocada "de ordem do presidente da Câmara dos Deputados", uma vez que ele já emitiu o ato convocatório de instalação da comissão.

Após a leitura do ato de criação da comissão, o presidente da reunião declara a comissão instalada e conduz o processo de eleição do presidente e dos vice-presidentes. Se a eleição não for realizada, deve ser convocada nova reunião denominada reunião de eleição.

Algumas vezes não existem candidatos para todos os cargos ou não há acordo para a eleição de um deles. Nesse caso, ocorre a escolha para alguns dos cargos, e a eleição para o cargo faltante costuma ocorrer durante uma reunião deliberativa.

Maiores informações sobre instalação e eleição de comissão encontram-se na seção 3.5.

4.2.2 Reunião deliberativa

As reuniões deliberativas são convocadas para discussão e votação das matérias constantes da pauta de convocação. Novas matérias podem compor a pauta inicialmente divulgada na ordem do dia, mediante aprovação de requerimento de inclusão extrapauta.

A reunião deliberativa que ocorre rotineiramente ou ordinariamente em determinado dia e horário é considerada reunião deliberativa ordinária de uma comissão. Já a reunião deliberativa convocada para dia e/ou horário não ordinário é considerada reunião deliberativa extraordinária. Trata-se de analogia com as sessões da Câmara, já que, de acordo com o art. 65, II, *b*, a sessão realizada em dia ou hora diverso do prefixado para as sessões ordinárias é denominada sessão extraordinária.

As comissões discutem e votam proposições sujeitas à deliberação do Plenário (art. 24, I) e projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo exceções (art. 24, II). De acordo com o art. 50, a reunião pode ser iniciada com a presença de metade dos membros da comissão. Entretanto, a deliberação de qualquer proposição só poderá ser tomada com a presença da maioria absoluta dos membros do colegiado.

4.2.3 Reunião de audiência pública

De acordo com o art. 24, III, as comissões podem realizar reunião de audiência pública com representantes de entidades da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação.

> Art. 24. Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe: [...]
> III – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
> [...]
> Art. 255. Cada comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.
> Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao presidente da comissão expedir os convites.
> § 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.
> § 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da comissão, não podendo ser aparteado.

> § 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o presidente da comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.
> § 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do presidente da comissão.
> § 5º Os deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes.
> Art. 257. Não poderão ser convidados a depor em reunião de audiência pública os membros de representação diplomática estrangeira.
> Art. 258. Da reunião de audiência pública lavrar-se-á ata, arquivando-se, no âmbito da comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.
> *Parágrafo único.* Será admitido, a qualquer tempo, o traslado de peças ou fornecimento de cópias aos interessados.

A audiência pública pode ser proposta por membro da comissão ou a pedido da entidade interessada. O membro da comissão deve apresentar requerimento, que será deliberado pelo colegiado. No caso de entidade interessada em participar de audiência pública, entende-se que ela deve solicitar a algum membro da comissão que apresente requerimento nesse sentido, uma vez que somente os deputados membros podem oferecer requerimento no âmbito da comissão.

As regras de funcionamento da reunião de audiência pública estão previstas nos arts. 255 a 258 do RICD.

Cada convidado dispõe de vinte minutos para apresentar seus argumentos, sem possibilidade de apartes. É permitida a utilização de recursos multimídia, tais como apresentações por computador, fotos, filmes, etc. Esse tempo pode ser prorrogado, a juízo da comissão.

Após as apresentações, os deputados inscritos podem interpelar os expositores por três minutos. Porém, é vedado aos convidados fazer perguntas a qualquer dos presentes à audiência pública. São concedidos três minutos aos deputados, para réplica, e aos expositores, para tréplica.

Os documentos gerados na audiência pública são arquivados na comissão e podem ser utilizados como subsídio para a elaboração do parecer do relator.

Não se deve confundir audiência pública com requerimento de audiência de comissão, previsto nos arts. 117, VIII, e 140. Para mais detalhes sobre esse assunto, pode-se consultar a seção 1.6 (Distribuição e apensação de proposições).

As comissões também realizam debates, conferências, exposições, palestras e seminários para estudar e promover discussões sobre assuntos dentro de seus campos temáticos ou área de atividade (art. 24, XIII). Esses eventos não são reuniões, mas formas de se estudar determinados assuntos dentro da área de competência da comissão.

> Art. 24. Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe: [...]

> XIII – estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários [...];

Os eventos podem ocorrer na sede da Câmara dos Deputados ou em locais externos, enquanto as reuniões só ocorrem no edifício sede (art. 46).

4.2.4 Reunião de audiência de ministro

As comissões podem realizar reunião de audiência de ministro de Estado a partir de uma convocação ou de um convite (art. 24, IV, e art. 219). Nos dois casos, a comissão deve aprovar requerimento, proposto por qualquer membro, no qual deve constar o assunto a ser abordado na reunião.

O convite pode ocorrer a partir da iniciativa do ministro, para expor assunto de relevância do seu ministério, ou por interesse da comissão. Apesar de haver previsão para o comparecimento do ministro mediante entendimentos com a presidência da comissão, sempre deve haver a aprovação prévia de um requerimento pelo colegiado.

No caso de convocação, considera-se crime de responsabilidade o não comparecimento do ministro sem justificativa adequada aceita pelo colegiado (art. 219, § 2º), cabendo ao presidente da Câmara a instauração do respectivo procedimento legal.

> Art. 24. Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe: [...]
> IV – convocar ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério;
> [...]
> Art. 219. O ministro de Estado comparecerá perante a Câmara ou suas comissões:
> I – quando convocado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado;
> II – por sua iniciativa, mediante entendimentos com a Mesa ou a presidência da comissão, respectivamente, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

A convocação de ministro de Estado pelo Plenário ou pelas comissões da Câmara dos Deputados ou Senado Federal é prevista no art. 50 da Constituição Federal. Esse artigo foi modificado pela Emenda Constitucional nº 2/1994, para incluir entre os convocados quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.

O art. 22 da Lei nº 13.502/2017 estabelece quais são as autoridades de nível hierárquico semelhante a ministro de Estado:

- os titulares dos Ministérios;
- o chefe da Casa Civil da Presidência da República;

- o chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República;
- o chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- o chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República;
- o advogado-geral da União (até que seja aprovada emenda constitucional para incluí-lo no rol das alíneas *c* e *d* do inciso I do *caput* do art. 102 da Constituição Federal); e
- o presidente do Banco Central do Brasil (até que seja aprovada emenda constitucional para incluí-lo, juntamente com os diretores do Banco Central do Brasil, no rol das alíneas *c* e *d* do inciso I do *caput* do art. 102 da Constituição Federal).

Em resumo, qualquer titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República pode ser convocado a comparecer perante as comissões da Câmara dos Deputados. Porém, de acordo com a QO nº 414/2014, a comissão só pode convocar as autoridades cujas áreas de atuação tenham pertinência com o campo temático da comissão.

Em 2013 foi apresentada a Questão de Ordem nº 311/2013 a respeito de uma comissão ter aprovado uma convocação de ministro de Estado a partir da alteração de um requerimento de audiência pública. O requerimento original apresentava o nome de alguns convidados para uma audiência pública e não citava o ministro entre os convidados. O presidente cancelou a convocação do ministro e decidiu que a pretensão de convocar ministro de Estado para prestação de informações enseja apresentação de requerimento específico, previsto no art. 117, II. O mesmo aconteceu em 2018, na QO nº 420/2018.

Já a Questão de Ordem nº 409/2014 estabelece que a convocação de ministro para prestar esclarecimentos sobre assuntos vinculados à sua pasta traduz importante mecanismo de *accountability* institucional entre Poder Legislativo e Poder Executivo no sistema de governo presidencialista brasileiro. É um elemento do esquema constitucional de freios e contrapesos que deve sofrer tratamento próprio e específico.

As regras da reunião com a presença de ministro encontram-se nos arts. 219 a 223 do RICD. Os tempos de fala da reunião de convocação encontram-se no art. 221 e, na hipótese de convite, no art. 222.

As comissões costumam realizar reuniões de audiência pública com a presença de especialistas, autoridades e ministros de Estado. Nesse caso, trata-se de um convite que pode ou não ser aceito pelo ministro, uma vez que ele tem a prerrogativa de ser ouvido individualmente pela comissão.

4.2.5 Reunião para tomada de depoimento

As comissões podem realizar reuniões para tomada de depoimento de autoridades ou cidadãos. Essas reuniões podem ser convocadas por três diferentes motivos: a) para tomada de depoimento de autoridade ou cidadão; b) para prestação

de informações relativas à fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo; e c) para depoimento de convocados por CPIs ou pelo Conselho de Ética.

No primeiro caso, o depoente comparece a convite da comissão, e nos demais casos ocorre uma convocação.

A reunião para tomada de depoimento de autoridade ou cidadão está prevista no art. 24, VII, do RICD.

> Art. 24. Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe: [...]
> VII – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; [...]

À primeira vista, parece tratar-se de possibilidade de convocação, porém, de acordo com a QO nº 10.120/1999, trata-se de um convite e não de uma convocação propriamente dita. Já a QO nº 67/2003 admite a aprovação e requerimento para convidar o vice-presidente da República para prestar depoimento em comissão, nos termos do art. 24, VII.

Esse tipo de reunião pode servir para que a comissão obtenha documentos e informações de autoridades ou de cidadãos a respeito de reclamações ou representações contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas. Essa atribuição encontra-se prevista no inciso VI do art. 24 do RICD.

A reunião para tomada de depoimento pode ocorrer com base no § 2º do art. 61 e art. 24, IX e XI. Trata-se de convocação de pessoas para a prestação de informações relativas à fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo. As atribuições de fiscalização e controle das comissões podem ser realizadas por meio de uma proposta de fiscalização e controle (PFC). Na execução da PFC, a comissão pode convocar pessoas para prestar esclarecimentos sobre o objeto da fiscalização.

O § 3º do art. 61 prevê a apuração de responsabilidade, na forma da lei, para o descumprimento de convocações, prestação de informações, requisições de documentos e realização de diligências e perícias.

A tomada de depoimento pode ocorrer também a partir de convocação de testemunhas e investigados, realizada por comissões parlamentares de inquérito (art. 36, II), e de testemunhas e representados, no caso do Conselho de Ética.

O RICD não prevê regras específicas para a tomada de depoimentos. A convocação das pessoas deve ser feita de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal (art. 3º da Lei nº 1.579/1952), no que couber.

Os arts. 202 a 225 do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941) trazem algumas regras para a oitiva de testemunhas, porém não estabelecem tempo para as perguntas e respostas. Diante disso, as comissões definem procedimentos específicos ou utilizam as regras previstas para as reuniões de audiências públicas.

4.2.6 Reunião de debates

Em uma reunião deliberativa, antes da discussão e votação de matérias, há um momento destinado para o "conhecimento, exame ou instrução de matéria de natureza legislativa, fiscalizatória ou informativa, ou outros assuntos da alçada

da comissão". Essa fase é destinada a apresentação ou deliberação de assuntos diversos e de matérias que não sejam requerimentos, relatórios ou pareceres.

Algumas vezes, o assunto a ser tratado é complexo ou necessita de um tempo maior para deliberação. Nesse caso, em vez de incluir esse tema em reunião deliberativa, a comissão deve convocar uma reunião específica para tratar do assunto.

Essa reunião, que pode ser denominada reunião técnica ou reunião de debates, não tem expressa previsão regimental, mas é utilizada pelas comissões para a realização de encontros que não se encaixam nos outros tipos de reuniões e também não devem ser tratados como eventos.

4.2.7 Reuniões conjuntas

As comissões poderão realizar reuniões conjuntas para analisar uma proposição ou para harmonizar o texto de uma redação final.

Nessas reuniões, os trabalhos serão dirigidos pelo presidente mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas, e haverá um só relator para a matéria. Poderá haver indicação de um relator geral e de relatores parciais para cada comissão.

> Art. 49. As comissões a que for distribuída uma proposição poderão estudá-la em reunião conjunta, por acordo dos respectivos presidentes, com um só relator ou relator substituto, devendo os trabalhos ser dirigidos pelo presidente mais idoso dentre os de maior número de legislaturas.
> § 1º Este procedimento será adotado nos casos de:
> I – proposição distribuída à comissão especial a que se refere o inciso II do art. 34;
> II – proposição aprovada, com emendas, por mais de uma comissão, a fim de harmonizar o respectivo texto, na redação final, se necessário, por iniciativa da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
> § 2º Na hipótese de reunião conjunta, é também facultada a designação do relator geral e dos relatores parciais correspondentes a cada comissão, cabendo a estes metade do prazo concedido àquele para elaborar seu parecer. As emendas serão encaminhadas aos relatores parciais consoante a matéria a que se referirem.
> [...]
> Art. 139. A distribuição de matéria às comissões será feita por despacho do presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas: [...]
> VI – a proposição em regime de urgência, distribuída a mais de uma comissão, deverá ser discutida e votada ao mesmo tempo, em cada uma delas, desde que publicada com as respectivas emendas, ou em reunião conjunta, aplicando-se à hipótese o que prevê o art. 49.

Pacheco (2002) destaca a existência de impropriedade na reunião conjunta prevista no art. 49, I, uma vez que a comissão especial é órgão autônomo em relação às comissões permanentes e é criada especificamente para formular parecer a uma única proposição.

O RICD é omisso quanto à possibilidade de realização de reuniões de audiências públicas conjuntas. Na prática, os deputados de duas ou mais comissões aprovam requerimentos, solicitando a realização de audiência pública conjunta para ouvir especialistas sobre uma proposição que deverá tramitar por essas comissões. A audiência pública conjunta pode tornar mais ágil a tramitação da matéria. Também é útil para a autoridade ou especialista que apresenta seus argumentos uma única vez para os deputados das várias comissões interessadas na matéria.

As atas das audiências públicas conjuntas são votadas ao final da própria reunião e não são numeradas. Embora não se trate de reunião deliberativa, faz-se necessária a aprovação da ata na reunião em curso, porque dificilmente haverá oportunidade de nova reunião conjunta para aprovação do documento. Uma alternativa a essa prática seria a apreciação da ata na reunião deliberativa de cada comissão envolvida na audiência pública conjunta.

4.3 Convocação

Compete ao presidente convocar os membros titulares e suplentes para reunião de comissão, com divulgação do local, data, horário e pauta, para os membros e para as lideranças partidárias.

> Art. 41. Ao presidente de comissão compete, além do que lhe for atribuído neste regimento, ou no regulamento das comissões: [...]
> II – convocar e presidir todas as reuniões da comissão e nelas manter a ordem e a solenidade necessárias; [...]
> V – dar à comissão e às lideranças conhecimento da pauta das reuniões, prevista e organizada na forma deste regimento e do Regulamento das Comissões;
> [...]

As comissões se reúnem na sede da Câmara dos Deputados, em dias e horários prefixados, com exceção das reuniões das comissões parlamentares de inquérito, que podem eventualmente ocorrer fora de Brasília, nos termos do art. 46 do RICD.

Em 28/3/2000, foi apresentada a QO nº 10.068/2000, que solicitava a nulidade de requerimento que previa a realização de audiência pública da Comissão da Amazônia e do Desenvolvimento Regional, em Belém, estado do Pará. O presidente deferiu a questão de ordem, informando que, de acordo com o art. 46, as comissões permanentes não podem se reunir fora do recinto da Câmara dos Deputados.

Os deputados podem participar de eventos fora da sede da Câmara dos Deputados representando uma comissão, por exemplo, para participar de um seminário. Porém, nesses casos não se trata de reunião da comissão, mas da participação de um ou mais membros da comissão em evento externo.

Conforme já citado na seção 4.2.3, as comissões também podem realizar eventos internos e externos, tais como seminários, conferências, mesas-redondas, diligências, etc.

As reuniões das comissões não podem ocorrer durante a ordem do dia de sessão ordinária ou extraordinária da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional.

Além disso, as reuniões das comissões temporárias não podem coincidir com as reuniões ordinárias das comissões permanentes.

Em 2014 foi formulada a QO nº 396/2014, a respeito do funcionamento de comissão externa no mesmo horário das reuniões das comissões permanentes. O presidente informou que essa regra foi flexibilizada pela QO nº 420/2009, quando o presidente da Câmara decidiu que "é prática corrente na Casa o funcionamento das comissões temporárias no turno da tarde, sendo o período da manhã destinado às reuniões ordinárias das comissões permanentes". Além disso, em função do aumento do número de comissões permanentes e da falta de espaço físico, algumas comissões permanentes passaram a se reunir na parte da tarde. Por fim, o presidente afirmou que "a grande quantidade de comissões permanentes e temporárias em funcionamento sincrônico na Casa demanda que, em situações específicas, as referidas reuniões ocorram paralelamente".

As comissões permanentes se reúnem ordinariamente de acordo com o quadro 18, e as comissões temporárias se reúnem às terças e quartas-feiras à tarde e quintas-feiras pela manhã nos plenários não ocupados pelas comissões permanentes.

Quadro 18 – Distribuição de plenários para as comissões permanentes

	Terça-feira	Quarta-feira		Quinta-feira
	14h	10h	14h	10h
Plenário 1	CCJC	CCJC		CCJC
Plenário 2	CMO	CMADS	CMO	CMO
Plenário 3		CREDN	CLP	
Plenário 4		CFT	CE	
Plenário 5		CDEIC	CTUR	
Plenário 6		CAPADR	CSPCCO	
Plenário 7		CSSF		
Plenário 8		CDC		
Plenário 9		CFFC	CDHM	
Plenário 10		CE	CCULT	
Plenário 11		CVT		
Plenário 12		CTASP		
Plenário 13		CCTCI	CPD	
Plenário 14		CME		
Plenário 15		Cindra	CMULHER	
Plenário 16		CDU	CIDOSO	

Fonte: Portal da Câmara na internet.

Conforme determina o parágrafo único do art. 47, ao final de uma reunião ordinária o presidente convoca a comissão para reunião seguinte. As pautas das reuniões das comissões são publicadas no *DCD*, no avulso da ordem do dia das comissões e no portal da Câmara dos Deputados na internet.

A convocação para reunião deve ser feita com antecedência de pelo menos 24 horas para que todos os deputados, em especial os membros da comissão, tomem conhecimento da pauta da reunião. As comissões costumam publicar na sexta-feira de uma semana as pautas das reuniões da semana seguinte, com vistas a dar ampla publicidade às matérias constantes da pauta.

Em 2009 foi formulada a QO nº 492/2009, a respeito do prazo para convocação e distribuição dos avulsos das comissões. O presidente acolheu a questão de ordem e confirmou a necessidade de convocação e divulgação dos avulsos com pelo menos 24 horas de antecedência.

Já em 2010 foi apresentada a QO nº 670/2010, concernente à divulgação da pauta da reunião seguinte na reunião em curso, e sobre a inclusão de matéria na pauta com a devida antecedência. A Presidência decidiu que, mesmo não havendo regulamentação para tal fato, é procedimento usual nas comissões dar conhecimento da pauta aos seus membros por meio de correio eletrônico e por meio da divulgação na intranet (portal interno) e na internet. Além disso, no caso em questão, a pauta foi alterada para inclusão de requerimento de audiência pública, que se trata de proposição de rito sumário e não destinada a ser transformada em norma jurídica. Por fim, recomendou que as eventuais alterações na pauta fossem divulgadas, no máximo, até o término do expediente da Câmara dos Deputados no dia anterior à realização da reunião.

Esse entendimento foi mantido na QO nº 218/2012, ao considerar o término do expediente como horário limite para alteração da pauta.

Já a resposta à QO nº 186/2012 estabelece que, em se tratando de votação de projetos de lei, a convocação deve ser feita com 24 horas de antecedência e com distribuição dos respectivos avulsos; no caso de requerimentos, incluídos os destinados à realização de audiência pública, basta sua divulgação, por meio eletrônico.

Para maiores detalhes sobre o término do expediente, consulte a seção 1.10 (Prazos das comissões).

O parágrafo único do art. 47 é bem claro quanto à necessidade de divulgação da pauta da reunião com pelo menos 24 horas de antecedência. A inclusão de matéria na pauta em prazo menor que o estabelecido pelo RICD, mesmo que se trate de requerimento, deve ser entendida como um caso excepcional a ser evitado, em atendimento ao princípio da publicidade.

> Art. 46. As comissões reunir-se-ão na sede da Câmara, em dias e horas prefixados, ordinariamente de terça a quinta-feira, a partir das nove horas, ressalvadas as convocações de comissão parlamentar de inquérito que se realizarem fora de Brasília.
>
> § 1º Em nenhum caso, ainda que se trate de reunião extraordinária, o seu horário poderá coincidir com o da ordem do dia da sessão ordinária ou extraordinária da Câmara ou do Congresso Nacional.

§ 2º As reuniões das comissões temporárias não deverão ser concomitantes com as reuniões ordinárias das comissões permanentes.
§ 3º O *Diário da Câmara dos Deputados* publicará, em todos os seus números, a relação das comissões permanentes, especiais e de inquérito, com a designação dos locais, dias e horários em que se realizarem as reuniões.
§ 4º As reuniões extraordinárias das comissões serão convocadas pela respectiva presidência, de ofício ou por requerimento de um terço de seus membros.
§ 5º As reuniões extraordinárias serão anunciadas com a devida antecedência, designando-se, no aviso de sua convocação, dia, hora, local e objeto da reunião. Além da publicação no *Diário da Câmara dos Deputados*, a convocação será comunicada aos membros da comissão por telegrama ou aviso protocolizado.
§ 6º As reuniões durarão o tempo necessário ao exame da pauta respectiva, a juízo da presidência.
§ 7º As reuniões das comissões permanentes das terças e quartas-feiras destinar-se-ão exclusivamente a discussão e votação de proposições, salvo se não houver nenhuma matéria pendente de sua deliberação.
Art. 47. O presidente da comissão permanente organizará a ordem do dia de suas reuniões ordinárias e extraordinárias, de acordo com os critérios fixados no Capítulo IX do Título V.
Parágrafo único. Finda a hora dos trabalhos, o presidente anunciará a ordem do dia da reunião seguinte, dando-se ciência da pauta respectiva às lideranças e distribuindo-se os avulsos com antecedência de pelo menos vinte e quatro horas.

4.3.1 Convocação de reuniões extraordinárias

Ao presidente da comissão compete presidir e convocar as reuniões. No caso de reunião extraordinária, a convocação é feita pela presidência, de ofício ou a requerimento de um terço dos seus membros (art. 46, § 4º).

Nesse caso, havendo requerimento assinado por um terço dos membros para convocação de reunião extraordinária, a reunião pode ser convocada por um dos membros da mesa da comissão, caso o presidente não o queira fazer.

Em 2014 foi apresentada a QO nº 425/2014, para que a Mesa autorizasse a reunião da comissão especial que tratava da PEC nº 215/2000, uma vez que havia requerimento assinado por um terço dos membros que reivindicava reunião extraordinária. Na condição de vice-presidente da comissão, o deputado queria fazer a convocação. O presidente da Câmara autorizou a convocação da reunião para o mesmo dia.

De acordo com o § 5º do art. 46, a reunião extraordinária deve ser convocada com antecedência e comunicada aos membros da comissão por telegrama ou aviso protocolizado.

Em 2005 foi apresentada a QO nº 580/2005, a respeito da convocação de reunião extraordinária para o mesmo dia. O presidente confirmou a decisão da comissão,

uma vez que houve a comunicação por aviso protocolizado e também por telefone. A questão cita o art. 46, § 5º, combinado com o art. 67, § 2º.

> Art. 46. [...]
> § 5º As reuniões extraordinárias serão anunciadas com a devida antecedência, designando-se, no aviso de sua convocação, dia, hora, local e objeto da reunião. Além da publicação no *Diário da Câmara dos Deputados*, a convocação será comunicada aos membros da comissão por telegrama ou aviso protocolizado.
> [...]
> Art. 67. A sessão extraordinária, com duração de quatro horas, será destinada exclusivamente à discussão e votação das matérias constantes da ordem do dia.
> § 1º A sessão extraordinária será convocada pelo presidente, de ofício, pelo Colégio de Líderes ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer deputado.
> § 2º O presidente prefixará o dia, a hora e a ordem do dia da sessão extraordinária, que serão comunicados à Câmara em sessão ou pelo *Diário da Câmara dos Deputados*, e, quando mediar tempo inferior a vinte e quatro horas para convocação, também por via telegráfica ou telefônica, aos deputados.

Em 2013 foi apresentada a QO nº 241/2013, a respeito de convocação de sessão extraordinária sem a devida comunicação em sessão ou pelo *DCD*, conforme determina o RICD. O presidente indeferiu a questão de ordem, por entender que

> a convocação dos parlamentares para a sessão extraordinária por meio de *e-mail*, conforme registro, substitui com muito mais objetividade a convocação por meio telegráfico exigida pelo regimento, no caso em que o prazo de convocação for inferior a vinte e quatro horas.

4.3.2 Reuniões de comissões durante convocação extraordinária

De acordo com o art. 57 da CF/1988, o Congresso Nacional pode ser convocado extraordinariamente. Nesse caso, só pode deliberar sobre matérias para as quais foi convocado, incluindo-se automaticamente as medidas provisórias em vigor na data da convocação.

Em 2003 foi apresentada a QO nº 80/2003, que questionava a possibilidade de realização de reuniões das comissões permanentes durante o período de convocação extraordinária. O presidente da Câmara decidiu que as audiências públicas, assim como outras atividades legislativas, poderiam ser realizadas, desde que houvesse conexão com as matérias constantes da pauta de convocação da sessão legislativa extraordinária.

4.4 Abertura

Compete ao presidente abrir e presidir as reuniões da comissão. Havendo matéria sujeita a deliberação, deve-se observar o quórum necessário para a aber-

tura da reunião, que é de metade dos membros. Na prática, aguarda-se o quórum da maioria absoluta (primeiro número inteiro acima da metade), para que a reunião não venha a ser interrompida ao se iniciar a ordem do dia.

Caso não haja matéria sujeita à deliberação ou se a reunião for convocada para conhecimento, exame ou instrução de matéria de natureza legislativa, fiscalizatória ou informativa, ou outros assuntos da alçada da comissão, não há necessidade de quórum mínimo.

As reuniões não deliberativas, por exemplo reunião de audiência pública, reunião para audiência de ministro de Estado, não exigem quórum mínimo para ocorrer, uma vez que na pauta dessas reuniões não há matéria para deliberação.

Como é no Senado? No Senado Federal, as reuniões deliberativas podem ser iniciadas com a presença de, no mínimo, um quinto dos membros do colegiado (art. 108 do RISF); já as reuniões de audiência pública podem ser iniciadas com a presença de, no mínimo, dois membros da comissão (art. 93 do RISF).

> Art. 50. Os trabalhos das comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita a deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea *a*, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem:
> I – discussão e votação da ata da reunião anterior;
> II – expediente:
> a) sinopse da correspondência e outros documentos recebidos e da agenda da comissão;
> b) comunicação das matérias distribuídas aos relatores;
> III – ordem do dia:
> a) conhecimento, exame ou instrução de matéria de natureza legislativa, fiscalizatória ou informativa, ou outros assuntos da alçada da comissão;
> b) discussão e votação de requerimentos e relatórios em geral:
> c) discussão e votação de proposições e respectivos pareceres sujeitos à aprovação do Plenário da Câmara;
> d) discussão e votação de projetos de lei e respectivos pareceres que dispensarem a aprovação do Plenário da Câmara.
> § 1º Essa ordem poderá ser alterada pela comissão, a requerimento de qualquer de seus membros, para tratar de matéria em regime de urgência, de prioridade ou de tramitação ordinária, ou ainda no caso de comparecimento de ministro de Estado ou de qualquer autoridade, e de realização de audiência pública.
> § 2º Para efeito do quórum de abertura, o comparecimento dos deputados verificar-se-á pela sua presença na Casa, e do quórum de votação por sua presença no recinto onde se realiza a reunião.
> § 3º O deputado poderá participar, sem direito a voto, dos trabalhos e debates de qualquer comissão de que não seja membro.

De acordo com o § 2º do art. 50, o presidente pode iniciar a reunião da comissão contando com a presença dos deputados na Casa. Isso significa que as discussões poderiam ocorrer sem a presença física dos parlamentares no local da reunião.

As votações, no entanto, necessitam da participação presencial do parlamentar, a qual é verificada a partir da assinatura dos deputados em folha de presença ou pelo registro eletrônico, ambos no recinto onde ocorre a reunião. Na prática, o comparecimento dos deputados à reunião é verificado pelo registro de presença no sistema eletrônico no plenário onde se realiza a reunião da comissão.

Em geral, é permitido o registro de presença pelo sistema eletrônico meia hora antes do horário previsto para o início da reunião. Assim, havendo reunião agendada para as 14h30, o sistema eletrônico é aberto a partir das 14h, para que os deputados possam registrar presença. Uma vez aberto o sistema, qualquer deputado pode registrar presença a qualquer momento, até o encerramento da reunião.

Em regra, a reunião de uma comissão não pode ser simultânea à ordem do dia do Plenário. Entretanto, de acordo com a QO nº 421/2014, mesmo durante a ordem do dia em plenário, o parlamentar pode registrar presença na comissão, tendo em vista que tal registro precede o início da reunião.

Para registrar presença por meio do sistema de registro eletrônico, o parlamentar digita um código pessoal em um computador e faz a autenticação biométrica por meio da sua digital.

De acordo com o art. 227, o registro de presença do deputado na Câmara dos Deputados pode ser verificado a partir do registro eletrônico nas dependências da Casa, nas sessões do Plenário ou no controle feito pelas comissões.

> Art. 227. O comparecimento efetivo do deputado à Casa será registrado diariamente, sob responsabilidade da Mesa e da presidência das comissões, da seguinte forma:
> I – às sessões de debates, mediante lista de presença ou registro eletrônico em postos instalados nas dependências da Casa;
> II – às sessões de deliberação, mediante registro eletrônico até o encerramento da ordem do dia ou, se não estiver funcionando o sistema, pelas listas de presença em plenário;
> III – nas comissões, pelo controle da presença às suas reuniões.

Diferentemente da situação do Plenário, em que é estabelecido prazo de meia hora, o RICD não estabelece prazo para a obtenção do quórum para abertura de reunião em comissão, cabendo ao presidente decidir essa questão.

> Art. 79. [...]
> § 3º Não se verificando o quórum de presença, o presidente aguardará, durante meia hora, que ele se complete, sendo o retardamento deduzido do tempo destinado ao expediente. Se persistir a falta de número, o presidente declarará que não pode haver sessão, determinando a atribuição de falta aos ausentes para os efeitos legais.

Em 1999 foi formulada a QO nº 10.117/1999, para que fosse adotado o procedimento de Plenário que define prazo de meia hora até a obtenção do quórum, ou que fosse estabelecido prazo máximo para a abertura dos trabalhos das comissões. A Presidência recomendou às comissões que estabeleçam prazo para que se com-

plete o quórum de abertura para suas reuniões, mas informou que o presidente da Câmara dos Deputados não pode interferir na organização das atividades das comissões.

Os presidentes costumam aguardar o tempo necessário para que se complete o quórum, só estipulando prazo para o cancelamento da reunião quando são questionados nesse sentido.

As reuniões das comissões não possuem duração predefinida. Podem durar o tempo necessário para a deliberação da pauta, a critério do presidente da comissão. Maiores detalhes sobre o encerramento da reunião encontram-se na seção 4.8 (Encerramento).

Uma vez iniciada uma reunião, podem ser recebidos (até o início da ordem do dia) requerimentos de inversão de pauta, de preferência e de inclusão de matéria para apreciação imediata. Outros requerimentos podem ser recebidos durante a ordem do dia.

4.4.1 Suspensão da reunião

O art. 70 prevê a possibilidade de suspensão de uma sessão por necessidade de manutenção da ordem, porém não há menção sobre a possibilidade de suspensão de reunião de comissão.

> Art. 70. Poderá a sessão ser suspensa por conveniência da manutenção da ordem, não se computando o tempo da suspensão no prazo regimental.

Em casos excepcionais, algumas comissões suspendem a reunião por algum tempo (por uma hora, ou até o fim da ordem do dia do Plenário) e a retomam mais tarde, dando continuidade aos trabalhos. Os casos mais comuns são para se fazer acordo para votação de determinada matéria ou para se discutir e votar matéria após o término da ordem do dia.

Essa prática foi questionada por meio da QO nº 49/2007. O presidente da Câmara respondeu que cada comissão tem autonomia para encerrar ou suspender seus trabalhos, desde que, em caso de suspensão, as atividades sejam retomadas no mesmo dia, ainda que se prolonguem pela madrugada.

Assim, uma comissão pode interromper seus trabalhos e retomá-los mais tarde, aproveitando o quórum registrado no início da reunião. Porém, uma reunião não pode ser retomada no dia seguinte.

Existe ainda a possibilidade de aproveitamento do quórum de presença de uma reunião (ordinária) para a seguinte (extraordinária), desde que haja concordância dos membros, e o início da segunda reunião ocorra antes de decorrido uma hora do encerramento da primeira reunião.

4.5 Ata

A ata é um documento, assinado pelo presidente da comissão, no qual constam as informações mais importantes sobre cada reunião da comissão. Deve ser lida e submetida à discussão e à votação na reunião deliberativa seguinte.

Nas reuniões não deliberativas, por não haver necessidade de quórum mínimo de presença, podem não ocorrer a leitura, discussão e votação da ata da reunião anterior.

De acordo com os arts. 41, III, 50, I, e 63, logo após a abertura da reunião ocorre a leitura, discussão e votação da ata da reunião anterior. Apesar da previsão de leitura da ata, na prática, esta costuma ser dispensada a pedido de qualquer deputado, desde que seja distribuída em avulsos e não haja divergência nesse sentido, por analogia ao art. 57, VI. Se qualquer parlamentar pedir a leitura da ata, esta deverá ser realizada por um dos membros da comissão.

De acordo com o Recurso nº 132/2016, a ata não é uma proposição, mas um documento administrativo. O quórum para discussão e votação da ata é de metade dos membros da comissão, e a discussão refere-se somente aos pontos que necessitem ser retificados. Para que possa participar da discussão, o deputado precisa registrar presença na reunião.

Ainda de acordo com o Recurso nº 132/2016, a ata não está sujeita a retirada de pauta, encaminhamento, adiamento da discussão ou da votação, orientação ou verificação de votação.

Em resposta à QO nº 461/2009, o presidente decidiu que o tempo de discussão da ata deve ser definido no regulamento das comissões. Na falta desse diploma legal, cabe ao presidente da comissão estabelecer o tempo de fala do orador, sendo considerada razoável a concessão de três minutos.

> Art. 41. Ao presidente de comissão compete, além do que lhe for atribuído neste regimento, ou no regulamento das comissões: [...]
> III – fazer ler a ata da reunião anterior e submetê-la a discussão e votação [...];
> Art. 50. Os trabalhos das comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita a deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea *a*, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem:
> I – discussão e votação da ata da reunião anterior;
> Art. 63. Lida e aprovada, a ata de cada reunião da comissão será assinada pelo presidente e rubricada em todas as folhas.
> *Parágrafo único.* A ata será publicada no *Diário da Câmara dos Deputados*, de preferência no dia seguinte, e obedecerá, na sua redação, a padrão uniforme de que conste o seguinte:
> I – data, hora e local da reunião;
> II – nomes dos membros presentes e dos ausentes, com expressa referência às faltas justificadas;
> III – resumo do expediente;
> IV – relação das matérias distribuídas, por proposições, relatores e relatores substitutos;
> V – registro das proposições apreciadas e das respectivas conclusões.

De acordo com o art. 63, a ata deve apresentar um conjunto mínimo de informações sobre a reunião, com destaque para a relação das matérias distribuídas e o resultado das votações. Portanto, não há necessidade de se registrar tudo o que foi

dito pelos parlamentares no decorrer da reunião. Além disso, as reuniões são gravadas em áudio e vídeo, e o arquivo de áudio integra o acervo documental da reunião.

O art. 63 também determina que a ata deve ser assinada pelo presidente da comissão. Na prática, a ata é assinada pelo deputado que presidiu a reunião.

Os arts. 80, 97 e 98 do RICD tratam da ata da sessão. Ao contrário da ata de reunião de comissão, que precisa ser aprovada, a ata da sessão do Plenário, após ser lida, é considerada aprovada sem necessidade de votação. As eventuais retificações podem ser solicitadas por escrito pelos deputados ao presidente. Somente a ata referente à última sessão de cada sessão legislativa é submetida a discussão e votação.

4.6 Expediente

O expediente ocorre logo após a votação da ata da reunião anterior e trata da leitura da sinopse dos documentos recebidos, da agenda da comissão e das matérias distribuídas aos relatores. Entre os documentos recebidos encontram-se as comunicações sobre alterações na composição da comissão, eventuais licenças e afastamentos dos deputados.

Em geral, as comissões apresentam apenas um resumo das matérias, depois de enviar por *e-mail* cópias do expediente para os gabinetes dos deputados. O resumo do expediente deverá constar da ata da respectiva reunião.

> Art. 50. Os trabalhos das comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita a deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea *a*, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem:
> I – discussão e votação da ata da reunião anterior;
> II – expediente:
> a) sinopse da correspondência e outros documentos recebidos e da agenda da comissão;
> b) comunicação das matérias distribuídas aos relatores.
> [...]

Caso não haja assunto relativo ao expediente, após a votação da ata passa-se diretamente para a ordem do dia.

4.7 Ordem do dia

A ordem do dia é considerada a parte mais importante da reunião, pois é durante essa fase que ocorrem a discussão e a votação das proposições.

> Art. 50. [...]
> III – ordem do dia:
> a) conhecimento, exame ou instrução de matéria de natureza legislativa, fiscalizatória ou informativa, ou outros assuntos da alçada da comissão;
> b) discussão e votação de requerimentos e relatórios em geral:
> c) discussão e votação de proposições e respectivos pareceres sujeitos à aprovação do Plenário da Câmara;

> d) discussão e votação de projetos de lei e respectivos pareceres que dispensarem a aprovação do Plenário da Câmara.

As matérias sujeitas ao conhecimento da comissão são aquelas que não se encaixam em qualquer dos itens seguintes da ordem do dia. Nesse item são incluídas as sugestões de emendas aos projetos do PPA, LDO ou LOA, acordo de procedimentos, entre outros.

A segunda fase da ordem do dia refere-se à discussão e votação de requerimentos e relatórios. Os relatórios são previstos em diversos artigos do RICD, tais como:

- relatórios de atividades do TCU (art. 32, XI, *e*);
- relatório de subcomissão (art. 31);
- relatório de CPI (art. 37);
- relatório de fiscalização e controle (arts. 60 e 61);
- relatório do vencido de projeto de código (art. 206).

Os requerimentos discutidos e votados nessa fase são os de mérito, aqueles pautados na ordem do dia. Exemplos: requerimento de audiência pública ou de audiência de ministro de Estado. Maiores detalhes sobre requerimentos constam do capítulo 7 (Requerimentos).

Os requerimentos pautados sofrem discussão e votação, diferentemente dos requerimentos de procedimentos, sujeitos apenas a encaminhamento e votação. Como o RICD não especifica tempo para discussão dos requerimentos, algumas comissões estipulam três minutos. Outras comissões permitem a discussão na forma de encaminhamento, embora sem limitação de oradores.

Em 2018 as comissões permanentes aprovaram acordos de procedimentos, estabelecendo que os requerimentos pautados podem ser discutidos pela metade do tempo previsto para as demais proposições.

Após os requerimentos e os relatórios, passa-se à discussão e à votação de pareceres, de acordo com a pauta da reunião. Em primeiro lugar são tratadas as proposições sujeitas à deliberação do Plenário e posteriormente os projetos sujeitos ao poder conclusivo das comissões.

Em cada grupo, as proposições são ordenadas de acordo com o regime de tramitação: urgência, prioridade e ordinária.

> Art. 159. Denomina-se preferência a primazia na discussão, ou na votação, de uma proposição sobre outra, ou outras.
> § 1º Os projetos em regime de urgência gozam de preferência sobre os em prioridade, que, a seu turno, têm preferência sobre os de tramitação ordinária e, entre estes, os projetos para os quais tenha sido concedida preferência, seguidos dos que tenham pareceres favoráveis de todas as comissões a que foram distribuídos.
> [...]

A definição das matérias que constarão na ordem do dia das reuniões deliberativas é atribuição do presidente da comissão (arts. 47 e 41, V), o que dá a ele o chamado "poder de agenda", conforme detalhado na seção 3.6. As matérias que já receberam parecer e se encontram em condições de figurar na ordem do dia são aquelas com situação "pronta para pauta" e podem ser consultadas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados na internet: <www.camara.leg.br/atividade legislativa/projetos de lei e outras proposições/pesquisa avançada>.

Dentro de cada regime de tramitação, as proposições são ordenadas de acordo com os critérios previstos no art. 86.

> Art. 86. O presidente organizará a ordem do dia com base na agenda mensal a que se refere a alínea *s* do inciso I do art. 17 e observância do que dispõem os artigos 83 e 143, III, para ser publicada no *Diário da Câmara dos Deputados* e distribuída em avulsos até a semana precedente à da sessão respectiva.
> § 1º Cada grupo de projetos referidos no § 1º do art. 159 será iniciado pelas proposições em votação e, entre as matérias de cada um, têm preferência na colocação as emendas do Senado a proposições da Câmara, seguidas pelas proposições desta em turno único, segundo turno, primeiro turno e apreciação preliminar.
> § 2º Constarão da ordem do dia as matérias não apreciadas da pauta da sessão ordinária anterior, com precedência sobre outras dos grupos a que pertençam.
> § 3º A proposição entrará em ordem do dia desde que em condições regimentais e com os pareceres das comissões a que foi distribuída.

De acordo com os critérios de preferência apresentados acima, adaptados para as matérias deliberadas nas comissões, a discussão e a votação de proposições e respectivos pareceres devem obedecer à seguinte ordem:

1. Matérias sujeitas à deliberação do Plenário
   - 1.1. Matérias em regime de urgência
     - 1.1.1. Matérias em votação
       - a) Emendas do Senado
       - b) Proposições da Câmara
     - 1.1.2. Matérias em discussão
       - a) Emendas do Senado
       - b) Proposições da Câmara
   - 1.2. Matérias em regime de prioridade (de acordo com a ordem apresentada para as matérias urgentes)
   - 1.3. Matérias em regime de tramitação ordinária (de acordo com a ordem apresentada para as matérias urgentes)
2. Matérias não sujeitas à deliberação do Plenário (conclusivas) (de acordo com a ordem apresentada para as matérias sujeitas à deliberação do Plenário).

Conforme o § 2º do art. 86, as proposições não deliberadas na pauta de determinada sessão deverão constar da pauta da sessão seguinte, figurando antes das matérias novas, ainda que não sigam a ordem cronológica das proposições. Cumpre ressaltar que o disposto no § 2º do art. 86 foi interpretado nas QOs nºs 383/2004 e 643/2010, no sentido de que as matérias deverão ser pautadas de uma sessão ordinária para outra sessão ordinária, excetuando-se as sessões extraordinárias. Porém, havendo descontinuidade das sessões ordinárias deliberativas pela convocação de sessões extraordinárias, fica o presidente desobrigado de pautar as matérias não apreciadas nas sessões ordinárias subsequentes.

Na prática, as comissões costumam manter na pauta da reunião seguinte as matérias não deliberadas na reunião anterior, desde que não haja requerimento ou acordo para a retirada de pauta.

A pauta da reunião pode ser alterada caso seja aprovado requerimento para inclusão de matéria para apreciação imediata, retirada de matéria da ordem do dia, adiamento da discussão ou da votação, entre outros. Cada um desses requerimentos deve ser deliberado no momento em que a respectiva matéria for anunciada. Já os requerimentos de inversão de pauta, de preferência e de inclusão extrapauta devem ser apresentados antes de iniciar-se a ordem do dia.

> Art. 101. Ressalvadas as hipóteses enumeradas na alínea *a* do inciso I deste artigo, a apresentação de proposição será feita por meio do sistema eletrônico de autenticação de documentos, na forma e nos locais determinados por ato da Mesa, ou:
> I – em plenário ou perante comissão, quando se tratar de matéria constante da ordem do dia:
> a) no momento em que a matéria respectiva for anunciada, para os requerimentos que digam respeito a:
> 1. retirada de proposição constante da ordem do dia, com pareceres favoráveis, ainda que pendente do pronunciamento de outra comissão de mérito;
> 2. discussão de uma proposição por partes; dispensa, adiamento ou encerramento de discussão;
> 3. adiamento de votação; votação por determinado processo; votação em globo ou parcelada;
> 4. destaque de dispositivo ou emenda para aprovação, rejeição, votação em separado ou constituição de proposição autônoma;
> 5. dispensa de publicação da redação final, ou do avulso da redação final já publicada no *Diário da Câmara dos Deputados*, para imediata deliberação do Plenário;
> [...]

A ordem do dia de cada comissão é publicada na respectiva página no portal da Câmara dos Deputados na internet e também na ordem do dia das comissões, na opção Comissões do menu Atividade Legislativa.

Maiores detalhes sobre discussão e votação podem ser obtidos nas seções 5.3 (Discussão) e 5.4 (Votação).

4.8 Encerramento

A reunião é encerrada pelo presidente da comissão após o exame de toda a pauta prevista, no caso de início da ordem do dia do Plenário, a juízo do presidente, por acordo entre os membros, por falta de quórum ou no caso de ocorrência que impeça a continuidade dos trabalhos.

> Art. 41. Ao presidente de comissão compete, além do que lhe for atribuído neste regimento, ou no regulamento das comissões: [...]
> II – convocar e presidir todas as reuniões da comissão e nelas manter a ordem e a solenidade necessárias;
> [...]
> Art. 46. [...]
> § 1º Em nenhum caso, ainda que se trate de reunião extraordinária, o seu horário poderá coincidir com o da ordem do dia da sessão ordinária ou extraordinária da Câmara ou do Congresso Nacional. [...]
> § 6º As reuniões durarão o tempo necessário ao exame da pauta respectiva, a juízo da Presidência.
> [...]
> Art. 47. [...]
> *Parágrafo único.* Finda a hora dos trabalhos, o presidente anunciará a ordem do dia da reunião seguinte, dando-se ciência da pauta respectiva às lideranças e distribuindo-se os avulsos com antecedência de pelo menos vinte e quatro horas.

Em 2008 foi apresentada a QO nº 372/2008, para anulação da votação de projeto de lei ocorrida na comissão durante a ordem do dia do Plenário. O presidente da Câmara deferiu a questão de ordem e declarou nula a votação do referido projeto de lei, informando que a comissão, "ao deliberar sobre a matéria enquanto transcorria ordem do dia de sessão extraordinária da Câmara dos Deputados, descumpriu norma regimental expressa, cuja interpretação mostra-se inequívoca".

Ao iniciar a ordem do dia de sessão ordinária ou extraordinária da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional, todas as reuniões das comissões devem ser encerradas, mesmo que não sejam deliberativas. Tal entendimento foi confirmado na QO nº 167/2016, que questionava a continuidade de audiência pública em comissão durante a ordem do dia do Plenário. O presidente destacou que as reuniões das comissões não podem coincidir com a ordem do dia do plenário "em nenhum caso", conforme dispõe o RICD.

A reunião também será encerrada caso seja constatada ausência de quórum para deliberação, após a proclamação do resultado de votação pelo processo nominal.

No que se refere a comissão temporária, por haver um único item na pauta, a reunião será encerrada no caso de aprovação de pedido de vista, requerimento de adiamento de discussão, requerimento de adiamento de votação e requerimento de retirada de pauta da proposição principal.

Havendo reuniões em sequência, é possível haver o aproveitamento do painel de presença dos deputados, desde que haja anuência do Plenário da comissão.

Nesse caso, no início da segunda reunião, o presidente deve consultar o Plenário sobre a possibilidade de aproveitamento do painel de presença da reunião anterior. Na prática, o aproveitamento de painel de presença só é realizado para reuniões que ocorram no mesmo dia e com intervalo de uma hora entre o término de uma reunião e o início de outra.

4.9 Cancelamento

Antes do início de uma reunião, esta pode ser cancelada pelo presidente da comissão. Não havendo registro de presença de membro titular ou suplente, não será necessária a produção de documento sobre o motivo do cancelamento.

Caso tenha sido registrada a presença de membro titular ou suplente da comissão no livro de presença ou no sistema eletrônico, a reunião não será cancelada, mas encerrada a termo, e o secretário executivo deverá elaborar um documento denominado "termo de reunião". O termo de reunião deverá conter os nomes dos titulares e dos suplentes presentes, os nomes dos titulares ausentes e a justificativa da não ocorrência da reunião. Esse termo substitui a ata da reunião.

5. Discussão e votação

A discussão e a votação correspondem ao ápice da atividade colegiada. Nesse momento, o relator apresenta seu parecer (relatório e voto do relator) e tenta convencer o colegiado de seu posicionamento a respeito da matéria.

A discussão e a votação de uma proposição podem ser tranquilas e rápidas ou tumultuadas e demoradas, dependendo do assunto da proposição e de fatores políticos.

Em alguns casos, poucos deputados se inscrevem para a discussão, e a votação ocorre pelo processo simbólico sem qualquer questionamento ou incidente. Todo o processo pode ocorrer em uma única reunião.

Em outros casos, o processo pode durar várias reuniões por diversos fatores: número muito grande de inscritos para discussão, pedido de vista, requerimentos de adiamento ou de encerramento da discussão e de retirada de pauta, destaques, etc. Além disso, podem ser apresentadas várias sugestões ao parecer do relator, que, por sua vez, pode acatar algumas e apresentar complementação de voto. Antes da votação, podem ser apresentados requerimentos para adiamento da votação, votação pelo processo nominal, retirada de pauta, entre outros. Após o anúncio do resultado da votação, pode ser requerida a verificação de votação. Finalmente, após a votação da proposição principal, são votados os requerimentos de destaques.

5.1 Apresentação do parecer

A matéria recebida pela comissão é distribuída pelo presidente para o relator, que deve apresentar um parecer sobre a matéria, a ser votado pelo plenário da comissão.

Conforme já mencionado na seção 3.8, o relator apresenta um relatório circunstanciado e seu voto sobre a matéria. Apesar de não previsto no RICD, esse conjunto (relatório e voto) é conhecido como parecer do relator. Porém, o nome mais adequado seria relatório, uma vez que o parecer só passa a existir quando o relatório apresentado pelo relator é aprovado pela comissão.

O relator dispõe de metade do prazo concedido à comissão para elaborar seu parecer. Excepcionalmente, o presidente da comissão poderá prorrogar o prazo do relator pela metade do prazo original, desde que a matéria não esteja em regime de urgência.

> Art. 52. Excetuados os casos em que este regimento determine de forma diversa, as comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:
> I – cinco sessões, quando se tratar de matéria em regime de urgência;
> II – dez sessões, quando se tratar de matéria em regime de prioridade;

> III – quarenta sessões, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária;
> IV – o mesmo prazo da proposição principal, quando se tratar de emendas apresentadas no plenário da Câmara, correndo em conjunto para todas as comissões, observado o disposto no parágrafo único do art. 121.
> § 1º O relator disporá da metade do prazo concedido à comissão para oferecer seu parecer.
> § 2º O presidente da comissão poderá, a requerimento fundamentado do relator, conceder-lhe prorrogação de até metade dos prazos previstos neste artigo, exceto se em regime de urgência a matéria.
> § 3º Esgotado o prazo destinado ao relator, o presidente da comissão avocará a proposição ou designará outro membro para relatá-la, no prazo improrrogável de duas sessões, se em regime de prioridade, e de cinco sessões, se em regime de tramitação ordinária.
> § 4º Esgotados os prazos previstos neste artigo, poderá a comissão, a requerimento do autor da proposição, deferir sua inclusão na ordem do dia da reunião imediata, pendente de parecer. Caso o relator não ofereça parecer até o início da discussão da matéria, o presidente designará outro membro para relatá-la na mesma reunião ou até a seguinte.
> [...]

Após estudar a matéria e elaborar seu parecer, o relator deve entregar o documento à Secretaria da comissão para que a matéria seja publicada e colocada na pauta da próxima reunião, após consulta ao presidente da comissão. Maiores detalhes sobre parecer do relator encontram-se na seção 6.7 (Parecer).

Ao anunciar a matéria na ordem do dia, o presidente dará a palavra ao relator para a leitura do seu parecer. O RICD não estabelece tempo máximo para leitura do parecer, a qual poderá ser dispensada a requerimento de qualquer deputado, desde que tenham sido distribuídas cópias do documento aos membros da comissão e haja consentimento do colegiado. O parecer também é apresentado em meio eletrônico, no sistema denominado "pauta eletrônica" que se encontra nos computadores existentes nas bancadas dos deputados nos plenários das comissões. O uso da pauta eletrônica tem dispensado a distribuição das cópias do parecer em papel.

Algumas vezes, quando o parecer é muito extenso, e tendo sido distribuídas cópias do texto ou divulgação por meio eletrônico, o relator solicita autorização do Plenário para deixar de ler a primeira parte do parecer (relatório) e faz a leitura somente do seu voto.

> Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as comissões observarão as seguintes normas: [...]
> VI – lido o parecer, ou dispensada a sua leitura se for distribuído em avulsos, será ele de imediato submetido a discussão; [...]
> IX – encerrada a discussão, será dada a palavra ao relator para réplica, se for o caso, por vinte minutos, procedendo-se, em seguida, à votação do parecer;
> X – se for aprovado o parecer em todos os seus termos, será tido como da comissão e, desde logo, assinado pelo presidente, pelo relator ou relator

> substituto e pelos autores de votos vencidos, em separado ou com restrições, que manifestem a intenção de fazê-lo; constarão da conclusão os nomes dos votantes e os respectivos votos;
> XI – se ao voto do relator forem sugeridas alterações, com as quais ele concorde, ser-lhe-á concedido prazo até a reunião seguinte para a redação do novo texto;
> XII – se o voto do relator não for adotado pela comissão, a redação do parecer vencedor será feita até a reunião ordinária seguinte pelo relator substituto, salvo se vencido ou ausente este, caso em que o presidente designará outro deputado para fazê-lo;
> XIII – na hipótese de a comissão aceitar parecer diverso do voto do relator, o deste constituirá voto em separado;
> [...]

Após a leitura do parecer, ou dispensada sua leitura, a matéria será imediatamente submetida à discussão.

Encerrada a discussão, o relator terá vinte minutos para apresentar sua réplica. Ele poderá utilizar esse momento para acatar sugestões feitas pelos demais deputados durante a discussão da matéria, alterando seu parecer, ou defender o conteúdo do parecer já apresentado. Caso opte por realizar mudanças, terá até a reunião seguinte para apresentar novo parecer, conhecido como complementação de voto, podendo fazê-lo na reunião em curso, oralmente.

Se as alterações ao parecer forem apresentadas oralmente, o relator deverá posteriormente entregar o parecer escrito, com as alterações enunciadas por ele.

De acordo com a QO nº 380/2017, se o relator solicitar um prazo para alterar seu parecer em função das sugestões recebidas durante a discussão, ainda que vencidos os prazos da comissão, o presidente deverá deferir a solicitação.

Caso o parecer do relator seja colocado em votação e rejeitado pela comissão, deverá ser nomeado outro relator para redigir novo parecer, conhecido como parecer vencedor. O parecer rejeitado passa a ser chamado de voto em separado.

5.2 Pedido de vista

Qualquer membro da comissão pode solicitar vista do processo. A vista é um direito do parlamentar, membro da comissão, interessado em acessar o processo que contém todas as informações sobre a proposição e sua tramitação.

A solicitação pode ocorrer a qualquer momento anterior à votação da matéria, oralmente ou por escrito, mas a concessão só pode ser feita durante reunião com quórum para deliberação. Ou seja, a vista não pode ser concedida durante reunião de audiência pública, por exemplo.

A rigor, a vista deveria ser solicitada após a apresentação do parecer do relator, durante a discussão da matéria, para que o parlamentar pudesse obter as informações de que necessita para a análise da matéria. Porém, o RICD não impede que um deputado manifeste intenção de vista do processo antes da apresentação do parecer, desde que a matéria esteja pautada.

> Art. 57. [...]
> XVI – ao membro da comissão que pedir vista do processo, ser-lhe-á concedida esta por duas sessões, se não se tratar de matéria em regime de urgência; quando mais de um membro da comissão, simultaneamente, pedir vista, ela será conjunta e na própria comissão, não podendo haver atendimento a pedidos sucessivos;
> [...]

Como é no Senado? No Senado Federal, o pedido de vista é concedido por até cinco dias, mas só pode ocorrer após a leitura do voto pelo relator. No caso de matéria urgente, a vista poderá ser de meia hora ou de 24 horas, conforme o tipo de urgência (art. 132 do RISF).

O RICD não especifica que proposições estão sujeitas a pedido de vista. Entende-se que o pedido faz sentido para as proposições que possuem designação de relator e elaboração de parecer ou relatório. Nesse caso, os requerimentos, emendas e destaques não são suscetíveis a pedido de vista.

De acordo com decisão referente à QO nº 567/2005, se forem atendidos os requisitos regimentais, o presidente da comissão não pode indeferir o pedido de vista do processo. "A decisão do presidente da comissão nessa matéria é ato vinculado e não discricionário".

Nem mesmo o esgotamento do prazo de tramitação da proposição na comissão é motivo para negar a concessão do pedido de vista.

A vista provoca a retirada da matéria da pauta da reunião por duas sessões e não prorroga os prazos da comissão. Se dois ou mais membros da comissão solicitarem vista do processo, ela será conjunta. Uma vez concedida a vista para uma proposição, esta não poderá mais ser concedida na mesma comissão. Admite-se, porém, a concessão de nova vista no caso de mudança de legislatura, dada a reabertura da discussão da matéria.

O pedido de vista não é um requerimento, é recurso exclusivo das comissões, pois não existe essa possibilidade para o Plenário. Quando o parecer é apresentado na própria reunião do Plenário sem a devida publicidade, pode ser apresentado requerimento de retirada de pauta ou de adiamento da discussão.

De acordo com Pacheco (2002), uma vez que o RICD é omisso quanto ao momento para requerer vista, a prática das comissões tem admitido o pedido a partir do anúncio da matéria pelo presidente.

Algumas comissões firmaram entendimento de que a vista só pode ser concedida após a leitura do parecer, e exige-se a presença do autor do requerimento, ainda que o pedido possa ser feito por escrito. No mesmo sentido, o pedido de vista não pode ser retirado pelo requerente, após o deferimento pelo presidente.

O pedido de vista remete a um tempo em que existia uma única cópia impressa do processo relativo à proposição e este deveria ficar sobre a mesa do presidente, conforme estabelece o art. 136.

> Art. 136. As deliberações do Plenário ocorrerão na mesma sessão, no caso de requerimentos que devam ser imediatamente apreciados, ou mediante inclusão na ordem do dia, nos demais casos.
> *Parágrafo único*. O processo referente à proposição ficará sobre a mesa durante sua tramitação em plenário.

Em 2013 foi apresentada a QO nº 323/2013, que indagava se a proposição original em debate se encontrava sobre a mesa. O presidente informou que o avulso da matéria, distribuído previamente, substitui o processo original, para os efeitos do art. 136, parágrafo único.

O avulso é a publicação oficial da proposição distribuída a deputados, lideranças, comissões e demais interessados, para que possam ter acesso ao texto da matéria em cada fase da tramitação.

Atualmente, há a divulgação virtual dos avulsos das matérias constantes da ordem do dia das comissões, por meio do sistema de pauta eletrônica, sendo desnecessária a distribuição dos avulsos em papel.

> Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às comissões competentes e publicada no *Diário da Câmara dos Deputados* e em avulsos, para serem distribuídos aos deputados, às lideranças e comissões.
> [...]

Para Pacheco (2002), a vista trata de direito fundamental para o bom exercício do mandato parlamentar, pois garante ao deputado a oportunidade de examinar em detalhes a matéria que irá discutir e votar, além de fornecer subsídios para a elaboração de voto em separado.

O fato de o pedido ser atendido por solicitação de um único parlamentar, sem necessidade de aquiescência do Plenário da comissão, caracteriza um direito da minoria.

De acordo com o Recurso nº 53/2011, não cabe ao relator pedir vista de seu próprio parecer, uma vez que ele tem conhecimento minucioso de todo o processo.

No caso de ser apresentado requerimento de retirada de pauta, este tem preferência sobre o pedido de vista, uma vez que deve ser votado antes da matéria a que diz respeito, e o pedido de vista é solicitado durante a apreciação da matéria.

O RICD informa que a vista será concedida por duas sessões. Portanto, caso o deputado resolva devolver o processo antes do prazo, ou mesmo se deixar de ser membro da comissão, o prazo de duas sessões deverá ser mantido.

Em 2016, em resposta à QO nº 234/2016, foi decidido que uma comissão pode pautar uma matéria que esteja cumprindo o prazo de vista e deliberar sobre ela, desde que a reunião da comissão se inicie após o encerramento da sessão que contou para o fim do prazo da vista.

De acordo com a decisão à QO nº 5.534/1995, não é possível conceder vista durante a apreciação da redação do vencido ou redação final de PEC. Isso ocorre porque o art. 196 equiparou a PEC às matérias em regime de urgência (que possuem prazo de uma sessão para redação do vencido ou redação final), no que diz

respeito à apreciação da redação. Assim, o prazo da vista seria superior ao prazo para elaboração da redação.

Carneiro, Santos e Netto (2016) destacam a possibilidade de vista pelo ouvidor geral da Câmara dos Deputados. O pedido pode referir-se a proposições legislativas e a documentos administrativos. Porém, a vista solicitada pelo ouvidor não implica na suspensão da deliberação da matéria por duas sessões.

> Art. 21-C. O ouvidor-geral, no exercício de suas funções, poderá: [...]
> II – ter vista no recinto da Casa de proposições legislativas, atos e contratos administrativos e quaisquer outros que se façam necessários;
> [...]

Na QO nº 26/2015, o presidente decidiu que, em uma nova legislatura, caberá novo pedido de vista caso o relator apresente novo parecer à matéria. O novo pedido de vista não é cabível se o relator mantiver o relatório anterior ou apresentar somente complementação de voto. Porém, nos termos do art. 166, em uma nova legislatura a discussão é reaberta e, na prática das comissões, sempre se abre oportunidade para novo pedido de vista.

5.3 Discussão

A discussão é a fase destinada ao debate da matéria e encontra-se detalhada nos arts. 165 a 179 do RICD. Além disso, o art. 57 apresenta questões específicas para as comissões referentes à discussão.

> Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as comissões observarão as seguintes normas: [...]
> VI – lido o parecer, ou dispensada a sua leitura se for distribuído em avulsos, será ele de imediato submetido a discussão;
> VII – durante a discussão na comissão, podem usar da palavra o autor do projeto, o relator, demais membros e líder, durante quinze minutos improrrogáveis, e, por dez minutos, deputados que a ela não pertençam; é facultada a apresentação de requerimento de encerramento da discussão após falarem dez deputados;
> VIII – os autores terão ciência, com antecedência mínima de três sessões, da data em que suas proposições serão discutidas em comissão técnica, salvo se estiverem em regime de urgência;
> IX – encerrada a discussão, será dada a palavra ao relator para réplica, se for o caso, por vinte minutos, procedendo-se, em seguida, à votação do parecer;
> [...]

Cada turno de apreciação de uma proposição é constituído de discussão e votação (art. 149). A maioria das proposições é apreciada em turno único, com exceção das PECs, dos projetos de lei complementar e dos projetos de modificação do RICD, que são apreciados em dois turnos (arts. 148 e 216).

Nas comissões, todas as proposições são apreciadas em turno único e exigem maioria simples para aprovação. A exceção é o requerimento de inclusão de matéria

extrapauta, que deve ser aprovado por maioria absoluta do colegiado. Maiores detalhes na seção 7.4 (Inclusão de matéria para apreciação imediata).

Enquanto no plenário o tempo destinado para discussão é de cinco minutos por parlamentar (art. 174), nas comissões cada membro pode falar por até quinze minutos, enquanto não membro por até dez minutos. Os líderes, o relator e o autor da proposição também podem falar por até quinze minutos.

Em plenário, caso a proposição esteja tramitando em regime de urgência, o tempo para discussão é reduzido pela metade (art. 157, § 3º). Considerando que o art. 157 apresenta diversos dispositivos relativos ao funcionamento do Plenário, entendemos que as regras previstas nesse artigo não deveriam ser utilizadas pelas comissões. Entretanto, em face da urgência, as comissões costumam reduzir pela metade o tempo de discussão dessas proposições.

A discussão ocorre logo após a leitura do parecer pelo relator da matéria e pode ser usada pelos deputados para manifestações favoráveis ou contrárias à matéria e/ou ao parecer, incluindo sugestões de alteração ao parecer do relator.

Após a discussão, a comissão deverá votar o parecer do relator, que se manifesta pela rejeição, aprovação total ou aprovação parcial de uma proposição, podendo também apresentar substitutivo. Considerando-se que o relator deve manifestar-se em seu parecer sobre a proposição principal, as apensadas (art. 57, I) e as eventuais emendas (art. 165, § 1º), entende-se que, na discussão, os parlamentares podem manifestar-se sobre o parecer, o substitutivo, as emendas, a proposição principal e as proposições apensadas.

Além disso, uma vez que o art. 57 não apresenta informações detalhadas sobre a discussão e sobre o uso da palavra, entende-se que os deputados devem observar as regras estabelecidas no art. 175.

> Art. 175. O deputado que usar a palavra sobre a proposição em discussão não poderá:
> I – desviar-se da questão em debate;
> II – falar sobre o vencido;
> III – usar de linguagem imprópria;
> IV – ultrapassar o prazo regimental.

Em 2016 foi apresentada a QO nº 181/2016, na qual um deputado alegou que os oradores inscritos para discutir a matéria estavam desviando-se da questão em debate, contrariando o art. 175, I, combinado com o art. 17, I, *f*. O presidente afirmou ser imprescindível aos oradores a observância do disposto no art. 175 e solicitou que fossem evitadas manifestações que se desviassem da questão em discussão.

O deputado que tenha a intenção de apresentar voto em separado poderá usar o tempo da discussão para apresentar seu posicionamento a respeito da matéria, e ainda ler seu voto, que deverá ser entregue por escrito à comissão, preferencialmente no início da discussão, mas podendo ser encaminhado até a votação da proposição. O voto em separado não é submetido à votação. O que ocorre, muitas vezes, é a designação do autor do voto em separado como novo relator da matéria, em uma eventual rejeição do parecer do primitivo relator.

Para que possa participar do debate, o deputado deve inscrever-se previamente junto à Mesa, antes do início da discussão, informando se seu posicionamento é favorável ou contrário à proposição. Assim, o presidente dará a palavra aos oradores, na ordem de inscrição, alternadamente a favor e contra a matéria (arts. 171 e 172).

Nesse sentido, pode-se entender que a discussão será iniciada pelo posicionamento favorável à matéria. No entanto, o art. 172 dispõe que, em caso de pedidos simultâneos, o deputado de posicionamento contrário terá prioridade no uso da palavra.

Os deputados elencados para a discussão podem permutar suas inscrições, porém os que não se encontrarem presentes quando forem chamados perdem a inscrição (art. 171, § 2º).

De acordo com a resposta à QO nº 76/2007, não é possível a cessão de tempo de um orador inscrito para a discussão a outro parlamentar não inscrito. Contudo, durante a discussão, qualquer deputado pode apartear brevemente o orador, desde que obtenha a permissão deste. O tempo de aparte inclui-se no tempo destinado ao orador aparteado (art. 176).

O presidente pode participar da discussão, desde que passe a presidência da reunião para seu substituto. Nesse caso, só a reassumirá ao final da discussão daquela matéria.

> Art. 17. [...]
> § 2º Para tomar parte em qualquer discussão, o presidente transmitirá a Presidência ao seu substituto, e não a reassumirá enquanto se debater a matéria que se propôs discutir.

A discussão poderá ser adiada, dispensada ou encerrada caso sejam apresentados e aprovados requerimentos específicos. Maiores detalhes sobre os requerimentos de adiamento e de encerramento da discussão são apresentados no capítulo 7 (Requerimentos).

De acordo com o art. 167, a discussão em plenário pode ser dispensada caso seja aprovado requerimento nesse sentido apresentado por líder e se todos os pareceres das comissões forem favoráveis à matéria. Esse procedimento não é aplicado nas comissões.

> Art. 167. A proposição com todos os pareceres favoráveis poderá ter a discussão dispensada por deliberação do Plenário, mediante requerimento de líder.
> *Parágrafo único*. A dispensa da discussão deverá ser requerida ao ser anunciada a matéria e não prejudica a apresentação de emendas.

Em plenário, a discussão da matéria poderá ser feita por partes. Já nas comissões, considerando-se a necessidade de aprovação do parecer do relator, a discussão deve ser sobre toda a matéria, não se admitindo discussão por partes da proposição.

> Art. 165. [...]
> § 2º O presidente, aquiescendo o Plenário, poderá anunciar o debate por títulos, capítulos, seções ou grupos de artigos.

De acordo com o art. 178, o encerramento da discussão ocorre pela ausência de oradores, pelo decurso dos prazos regimentais ou por deliberação do Plenário.

O decurso dos prazos regimentais ocorre após a inscrição da matéria na ordem do dia por mais de quatro sessões e refere-se a uma prática do Plenário. Em algumas comissões, em função do grande número de matérias em análise, as proposições podem constar inúmeras vezes na ordem do dia até que venham a ser deliberadas.

> Art. 168. Excetuados os projetos de código, nenhuma matéria ficará inscrita na ordem do dia para discussão por mais de quatro sessões, em turno único ou primeiro turno, e por duas sessões, em segundo turno.
> [...]

Ocorrendo ausência de quórum durante a ordem do dia, o Plenário adota a prática de passar para a discussão das matérias, com base no que prevê o § 3º do art. 82. Embora possível a adaptação dessa regra para as comissões, tal prática não se consolidou, após algumas tentativas, mesmo com aprovação nesse sentido da QO nº 419/2004.

> Art. 82. [...]
> § 3º Não havendo matéria a ser votada, ou se inexistir quórum para votação, ou, ainda, se sobrevier a falta de quórum durante a ordem do dia, o presidente anunciará o debate das matérias em discussão.
> [...]

Em 2011 foi formulada a QO nº 138/2011, para que se passasse à discussão da matéria mesmo antes de se alcançar o quórum para deliberação. O deputado manifestou-se contrário a essa prática, mas reconhecia que era costumeira. O presidente da Câmara acatou a questão de ordem e passou à discussão da matéria.

Trata-se de uma prática de plenário, não utilizada pelas comissões. Estas iniciam suas reuniões com a presença da maioria dos membros e, uma vez alcançado o quórum, este só será questionado se houver pedido de verificação de votação ou votação pelo processo nominal.

O quórum para abertura da sessão é de um décimo dos parlamentares (52 deputados) presentes na Casa, e o quórum para votação é de maioria simples, desde que registrada a presença da maioria absoluta (257 deputados). Já o quórum para abertura de reunião é de metade dos membros da comissão.

Ao final da discussão, o relator tem direito à réplica, por vinte minutos, para que possa manifestar-se sobre eventuais sugestões e a respeito dos demais aspectos resultantes da discussão da matéria. Em seguida, passa-se à votação da matéria.

5.4 Votação

A votação inicia-se após o encerramento da discussão da matéria ou da réplica do relator e, em geral, é realizada pelo processo simbólico.

Antes de iniciada a fase de votação, pode ser apresentado requerimento para adiamento da votação. Maiores informações na seção 7.8 (Adiamento da votação).

Em geral, as proposições são submetidas a um turno de discussão e votação. As exceções são as PECs (art. 201), os projetos de lei complementares (art. 183), os projetos de código (art. 168) e os projetos de resolução de modificação do RICD (art. 216), que são submetidos a dois turnos de discussão e votação.

> Art. 148. As proposições em tramitação na Câmara são subordinadas, na sua apreciação, a turno único, excetuadas as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os demais casos expressos neste regimento.

A votação é uma fase do processo legislativo composta por quarto partes: anúncio, encaminhamento, processo de votação e proclamação do resultado. A orientação de liderança faz parte do encaminhamento.

O anúncio da votação é realizado pelo presidente do colegiado, ao pronunciar a frase: "em votação (o parecer/o projeto/a PEC/o requerimento) [...]". Em seguida, passa-se para o encaminhamento e, não havendo quem queira encaminhar ou orientar, passa-se diretamente para o processo de votação.

O processo de votação consiste na coleta de votos, que pode ocorrer pelo processo simbólico ou pelo processo nominal. Em regra, o processo é simbólico.

Para finalizar uma votação, o presidente anuncia o resultado, informando se a proposição foi aprovada ou rejeitada.

De acordo com o art. 181, uma votação só será interrompida por falta de quórum. Caso ocorra o esgotamento do período da sessão durante uma votação, a sessão deverá ser prorrogada para que a votação seja concluída (art. 181, § 1º). Porém, conforme as Questões de Ordem nº 225/2003 e nº 289/2017, a sessão só se prorroga automaticamente se o Plenário estiver em processo de votação, que é a terceira etapa da fase da votação.

Entretanto, nas comissões, mesmo que o colegiado esteja em processo de votação, caso ocorra o início da ordem do dia do Plenário, a reunião deverá ser interrompida. Nessa situação, a votação deverá ser considerada sem efeito e iniciada novamente em outra reunião (QO nº 595/2001). Os atos praticados por qualquer comissão em reunião realizada durante a ordem do dia do Plenário são nulos (QO nº 499/2009; QO nº 595/2001).

Havendo a interrupção de uma votação em uma reunião, esta deverá ser tornada sem efeito e a fase da votação deverá ser retomada na reunião seguinte no estágio em que se encontrava. Na prática, se a comissão estava em processo de votação (coleta de votos) o presidente costuma retomar a votação da matéria pela orientação de liderança.

5.4.1 Encaminhamento da votação

Nas proposições em geral, o encaminhamento da votação é feito por quatro oradores, pelo prazo de cinco minutos cada, sendo dois favoráveis e dois contrários à aprovação da matéria. Deverá ser dada preferência ao autor e ao relator da matéria.

No caso de requerimentos de procedimento, o encaminhamento é feito por um orador a favor, com preferência para o autor, e um orador contrário à matéria.

No caso de encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, o tempo é reduzido pela metade. Na prática, o tempo para encaminhamento é reduzido para três minutos.

> Art. 157. [...]
> § 3º Na discussão e no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, só o autor, o relator e deputados inscritos poderão usar da palavra, e por metade do prazo previsto para matérias em tramitação normal, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários. Após falarem seis deputados, encerrar-se-ão, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de líderes que representem esse número, a discussão e o encaminhamento da votação.
> [...]

O encaminhamento da votação consiste no uso da palavra por deputado para apresentar considerações favoráveis ou contrárias à aprovação de uma matéria, cabível na votação de qualquer tipo de proposição.

> Art. 192. Anunciada uma votação, é lícito usar da palavra para encaminhá-la, salvo disposição regimental em contrário, pelo prazo de cinco minutos, ainda que se trate de matéria não sujeita a discussão, ou que esteja em regime de urgência.
> § 1º Só poderão usar da palavra quatro oradores, dois a favor e dois contrários, assegurada a preferência, em cada grupo, a autor de proposição principal ou acessória e de requerimento a ela pertinente, e a relator.
> § 2º Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, cada líder poderá manifestar-se para orientar sua bancada, ou indicar deputado para fazê-lo em nome da liderança, pelo tempo não excedente a um minuto. [...]
> § 8º Não terão encaminhamento de votação as eleições; nos requerimentos, quando cabível, é limitado ao signatário e a um orador contrário.

Os líderes e os vice-líderes, mesmo não sendo membros da comissão, podem usar a palavra para encaminhar uma votação (art. 10, III), dentro de um dos grupos contrários ou favoráveis à matéria.

Em 2013 foi apresentada a QO nº 324/2013, para reclamar quanto à inscrição de dois deputados para falar a favor da matéria, e de dois para falar contra, tendo todos falado contra a matéria. O presidente decidiu a questão afirmando que "não é possível a censura a deputado, mesmo que tenha se inscrito para falar em uma direção e fale em outra".

5.4.2 Orientação de liderança

Durante o encaminhamento da votação, após a fala dos oradores favoráveis e contrários, cada líder (ou vice-líder) poderá falar por um minuto para orientar o voto dos membros da sua bancada, na chamada orientação de liderança. A orientação está inserida no encaminhamento da votação (art. 10, IV, e QO nº 156/2016).

O presidente faz a chamada, na ordem da maior para a menor bancada, para que cada líder exponha a posição do seu partido em relação à votação da matéria. Exemplo:

— Presidente: como vota o partido xyz?
— Líder: o partido xyz vota SIM, porque...

> Art. 10. O líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas: [...]
> IV – encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto;
> [...]

De acordo com a QO nº 16/2011, o líder pode somar o tempo de orientação da votação com o de comunicação de liderança. Maiores detalhes encontram-se na seção 3.11 (Líderes, vice-líderes, partidos e blocos parlamentares).

Muitas vezes a orientação da bancada consiste simplesmente em informar de forma direta a posição da bancada. O presidente pergunta como vota o partido "X", e o representante informa a orientação da bancada ou bloco parlamentar. As opções são: sim, não, abstenção e obstrução. Algumas vezes a liderança não se posiciona em relação à matéria em votação, e a orientação é no sentido de liberar seus deputados para votarem.

Na QO nº 18/2015, o presidente decidiu que, na ausência do líder, os vice-líderes, independentemente de delegação formal, podem orientar suas bancadas durante as votações e comunicar obstrução.

No caso de partidos coligados em blocos parlamentares, quem pode realizar a orientação: um representante de cada partido que compõe o bloco ou somente o líder do bloco parlamentar? Existem argumentos favoráveis e contrários a cada uma das possibilidades. Entendemos que a orientação deve ser realizada pelos representantes de todos os partidos, uma vez que a coleta dos votos ocorre por partido. A orientação por partido possibilita que todos os partidos com representação na Câmara tenham o direito de se manifestar nas votações polêmicas das comissões, inclusive aqueles que não possuem representantes em determinadas comissões. Além disso, a orientação por partido evita questões polêmicas como a composição dos blocos e partidos com vagas cedidas.

5.4.3 Obstrução

De acordo com o glossário da Câmara dos Deputados (disponível no sítio da Câmara na internet), a obstrução é um

> recurso utilizado pelos parlamentares, em uma casa legislativa, com o objetivo de impedir o prosseguimento dos trabalhos e ganhar tempo dentro de uma ação política. Os mecanismos mais utilizados são pronunciamentos, pedidos de adiamento da discussão e da votação e saída do plenário para evitar quórum.

Um partido ou um parlamentar podem utilizar diversos instrumentos regimentais com o objetivo de impedir ou de protelar uma deliberação. Entretanto, de acordo com o RICD, obstrução se refere à ausência de um parlamentar a uma votação em atendimento a uma decisão do seu partido ou bloco parlamentar. Um deputado só pode entrar em obstrução se esta for comunicada à Mesa pelo líder da sua bancada.

A obstrução ocorre durante a votação de uma matéria e não se confunde com o registro de presença à sessão ou à reunião. Portanto, no caso de haver bancada em obstrução, os respectivos deputados devem registrar presença para efeito de quórum e não devem votar ou, ao votar, devem escolher a opção obstrução (QO nº 387/2014; QO nº 365/2013).

> Art. 82. [...]
> § 6º A ausência às votações equipara-se, para todos os efeitos, à ausência às sessões, ressalvada a que se verificar a título de obstrução parlamentar legítima, assim considerada a que for aprovada pelas bancadas ou suas lideranças e comunicada à Mesa.
> [...]

Um deputado só pode manter-se em obstrução se houver orientação de sua bancada nesse sentido. Em 2003, em resposta à QO nº 264/2003, o presidente confirmou que não existe obstrução individual, uma vez que obstrução não é voto, mas posição política do partido.

Em regra, o voto de obstrução só é habilitado no sistema eletrônico quando há orientação de obstrução.

Na ausência do líder, os vice-líderes podem orientar suas bancadas durante as votações e comunicar obstrução (QO nº 18/2015).

5.4.4 Modalidades e processos de votação

O deputado pode votar sim ou não, abster-se de votar ou manter-se em obstrução. No caso de votação por meio de cédulas, podem ocorrer ainda votos nulos e votos em branco. Os votos em branco e as abstenções contam para efeito do quórum de votação.

Independentemente da orientação feita pela liderança, o voto de cada deputado é considerado válido mesmo que contrário à orientação da sua bancada.

É impedido de votar o deputado que tenha interesse individual na matéria, devendo declarar-se impedido à Mesa. De acordo com a QO nº 598/2005, compete ao próprio parlamentar declarar-se impedido, pois é uma questão de "foro íntimo", não cabendo à Mesa cercear o exercício do mandato. Porém, no caso de votação sobre aplicação de sanção disciplinar, o deputado representado não pode votar.

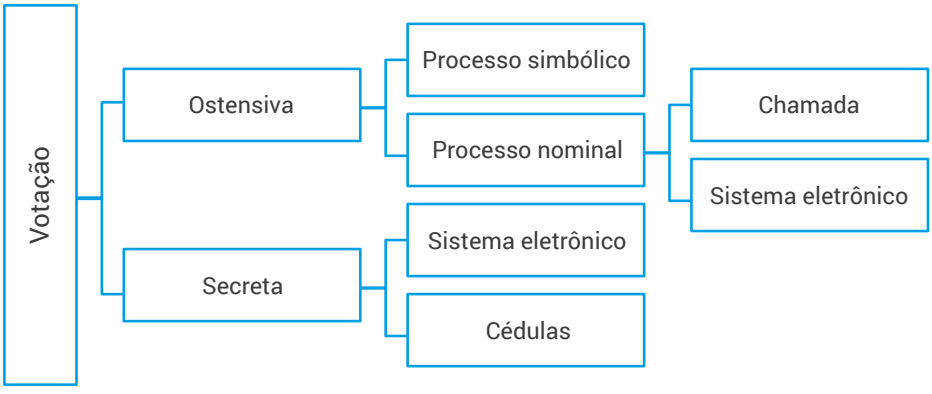
> Art. 180. A votação completa o turno regimental da discussão.
> § 1º A votação das matérias com a discussão encerrada e das que se acharem sobre a mesa será realizada em qualquer sessão:
> I – imediatamente após a discussão, se houver número;

> II – após as providências de que trata o art. 179, caso a proposição tenha sido emendada na discussão.
> § 2º O deputado poderá escusar-se de tomar parte na votação, registrando simplesmente "abstenção".
> § 3º Havendo empate na votação ostensiva cabe ao presidente desempatá-la; em caso de escrutínio secreto, proceder-se-á sucessivamente a nova votação, até que se dê o desempate.
> § 4º Em se tratando de eleição, havendo empate, será vencedor o deputado mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas, ressalvada a hipótese do inciso XII do art. 7º.
> § 5º Se o presidente se abstiver de desempatar votação, o substituto regimental o fará em seu lugar.
> § 6º Tratando-se de causa própria ou de assunto em que tenha interesse individual, deverá o deputado dar-se por impedido e fazer comunicação nesse sentido à Mesa, sendo seu voto considerado em branco, para efeito de quórum.
> § 7º O voto do deputado, mesmo que contrarie o da respectiva representação ou sua liderança, será acolhido para todos os efeitos.
> § 8º No caso de deliberação sobre aplicação de sanção disciplinar por conduta atentatória ou incompatível com o decoro parlamentar, é vedado o acolhimento do voto do deputado representado.

As modalidades de votação previstas no RICD são ostensiva ou secreta. A regra geral determina que as votações sejam ostensivas (públicas) e realizadas pelo processo simbólico. O presidente anuncia a votação e solicita aos deputados favoráveis à matéria que permaneçam como se encontram. Os deputados contrários devem se manifestar, e geralmente o fazem levantando uma das mãos para manifestar seu voto.

Na modalidade de votação ostensiva, utiliza-se o processo simbólico ou o processo nominal (o processo nominal pode ser eletrônico ou por chamada). Já na modalidade de votação secreta, utiliza-se o sistema eletrônico ou as cédulas.

Figura 5 – Modalidades e processos de votação



Fonte: RICD.

Em geral, a votação pelo processo nominal ocorre pelo sistema eletrônico. No caso do Plenário, a votação nominal ocorrerá por chamada dos deputados em três hipóteses:

- quando o sistema eletrônico não estiver funcionando;
- no caso de votação do parecer à solicitação do STF para instauração de processo, nas infrações penais comuns, contra o presidente e o vice-presidente da República e os ministros de Estado;
- no caso de votação do parecer à denúncia contra o presidente da República, o vice-presidente da República ou ministro de Estado, por crime de responsabilidade (art. 218).

Na votação por chamada, em plenário, os nomes dos deputados são chamados alternadamente do norte para o sul e vice-versa.

Nas comissões, na votação feita pelo processo nominal, sem uso do sistema eletrônico, o presidente da comissão chama cada deputado, da maior para a menor legenda, para pronunciar seu voto ao microfone. O presidente anuncia o nome do partido e, em seguida, o nome de cada titular da comissão, em ordem alfabética. Após a chamada de todos os titulares, são chamados os suplentes de cada partido na comissão, mas somente aqueles que ainda possam votar, consideradas as vagas destinadas a cada agremiação partidária. Por exemplo, se um partido tem duas vagas em uma comissão, terá dois deputados titulares e dois suplentes. Caso os dois titulares votem, os suplentes não podem votar. No entanto, se somente um titular comparece e vota, o suplente que primeiro registrou presença na reunião será chamado a votar.

Na votação por meio do sistema eletrônico, o presidente anuncia a votação da matéria, e o sistema é liberado para registro dos votos. Cada parlamentar digita um código, coloca a digital em um leitor biométrico e registra seu voto. O sistema registra os votos sim e não, as abstenções e as obstruções. Após o presidente anunciar o encerramento da votação, o sistema exibe o resultado, que é proclamado pelo presidente.

O sistema faz o controle dos autorizados a votar e exibe o voto de cada parlamentar, se a votação for ostensiva, ou somente o resultado do conjunto dos votos, no caso de votação secreta.

> Art. 183. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros. [...]
> § 2º Os votos em branco que ocorrerem nas votações por meio de cédulas e as abstenções verificadas pelo sistema eletrônico só serão computados para efeito de quórum.
> [...]
> Art. 184. A votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou o nominal, e secreta, por meio do sistema eletrônico ou de cédulas.

> *Parágrafo único.* Assentado, previamente, pela Câmara determinado processo de votação para uma proposição, não será admitido para ela requerimento de outro processo.
> Art. 185. Pelo processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos.
> [...]

Compete ao presidente da comissão comunicar o encerramento do processo de votação e proclamar o resultado. Depois de anunciado o encerramento, nenhum voto poderá mais ser contabilizado.

> Art. 41. Ao presidente de comissão compete, além do que lhe for atribuído neste regimento, ou no regulamento das comissões: [...]
> X – submeter a votos as questões sujeitas à deliberação da comissão e proclamar o resultado da votação;
> [...]

O RICD não determina prazo para duração da votação. Em 2013 foi apresentada a QO nº 280/2013, que indagava qual o critério utilizado pela Mesa Diretora para manter aberto o painel de votação. O presidente informou que o tempo de votação está dentro da esfera de discricionariedade da Mesa da Câmara dos Deputados.

A duração da votação já foi objeto de várias questões de ordem, tais como as de nºs 10.290/1997, 639/2001 e 93/2011.

> Art. 182. Terminada a apuração, o presidente proclamará o resultado da votação, especificando os votos favoráveis, contrários, em branco e nulos.
> [...]

O RICD não apresenta possibilidade de retificação do voto. No entanto, o art. 182 permite a apresentação de declaração escrita de voto, e o art. 187 possibilita a apresentação de reclamação quanto ao resultado de votação realizada pelo processo nominal.

A declaração escrita de voto é instrumento que permite ao deputado explicar as razões de seu voto sobre determinada matéria, depois da proclamação do resultado da votação, desde que a votação não tenha sido secreta.

> Art. 182. [...]
> *Parágrafo único.* É lícito ao deputado, depois da votação ostensiva, enviar à Mesa para publicação declaração escrita de voto, redigida em termos regimentais, sem lhe ser permitido, todavia, lê-la ou fazer a seu respeito qualquer comentário da tribuna.
> [...]
> Art. 187. [...]
> § 3º Só poderão ser feitas e aceitas reclamações quanto ao resultado de votação antes de ser anunciada a discussão ou votação de nova matéria.
> [...]

O entendimento vigente é que o parlamentar pode alterar seu voto durante o processo de votação, mas não pode retirá-lo de modo a provocar decréscimo do quórum.

Ao se proclamar o resultado de uma votação, pode ocorrer empate. No caso de votação secreta, serão feitas votações sucessivas até que ocorra o desempate (art. 180, § 3º).

No caso de votação ostensiva, podem ocorrer duas situações: nas matérias em que há relator, o voto deste prevalece como critério de desempate (art. 56); nas matérias em que não há relator (ex.: requerimentos), a prática das comissões é repetir a votação até que ocorra o desempate. No caso do Plenário, o resultado da votação seria decidido pelo presidente.

A prática das comissões é diferente da verificada em plenário. Enquanto nas comissões o presidente pode votar (art. 41), no plenário só lhe é permitido votar nos escrutínios secretos ou para desempatar uma votação (art. 17).

> Art. 17. São atribuições do presidente, além das que estão expressas neste regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:
> I – quanto às sessões da Câmara: [...]
> v) desempatar as votações, quando ostensivas, e votar em escrutínio secreto, contando-se a sua presença, em qualquer caso, para efeito de quórum*;*
> [...]
> Art. 180. [...]
> § 3º Havendo empate na votação ostensiva cabe ao presidente desempatá-la; em caso de escrutínio secreto, proceder-se-á sucessivamente a nova votação, até que se dê o desempate.
> [...]
> Art. 41. Ao presidente de comissão compete, além do que lhe for atribuído neste regimento, ou no regulamento das comissões: [...]
> *Parágrafo único.* O presidente poderá funcionar como relator ou relator substituto e terá voto nas deliberações da comissão. [...]
> Art. 56. [...]
> § 2º Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações das comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, prevalecendo em caso de empate o voto do relator.

A votação secreta, em regra, deve ser realizada por meio do sistema eletrônico de votação. Na impossibilidade, deve ser feita por meio de cédulas impressas da seguinte forma: uma urna é colocada no plenário, e o presidente faz a chamada de cada membro da comissão; cada um se dirige até a urna, escolhe uma cédula pré-preenchida e deposita seu voto; ao final, o presidente convida um parlamentar para fazer a leitura e conferência dos votos da urna; por fim, o presidente proclama o resultado da votação.

A votação por escrutínio secreto é obrigatória nos casos previstos no art. 188, I a IV, e proibida nos casos previstos no § 2º do mesmo artigo, incisos I a V.

No caso de votação secreta por decisão do plenário da comissão, o requerimento deve ser assinado por um décimo dos membros da comissão e apresentado antes de iniciada a ordem do dia.

Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos:
I – deliberação, durante o estado de sítio, sobre a suspensão de imunidades de deputado, nas condições previstas no § 8º do art. 53 da Constituição Federal;
II – por decisão do Plenário, a requerimento de um décimo dos membros da Casa ou de líderes que representem este número, formulado antes de iniciada a ordem do dia.
III – para eleição do presidente e demais membros da Mesa Diretora, do presidente e vice-presidentes de comissões permanentes e temporárias, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e dos 2 (dois) cidadãos que irão integrar o Conselho da República e nas demais eleições.
IV – no caso de pronunciamento sobre a perda de mandato de deputado ou suspensão das imunidades constitucionais dos membros da Casa durante o estado de sítio.
§ 1º A votação por escrutínio secreto far-se-á mediante cédula, impressa ou datilografada, recolhida em urna à vista do plenário, quando o sistema eletrônico de votação não estiver funcionando. [...]
§ 2º Não serão objeto de deliberação por meio de escrutínio secreto:
I – recursos sobre questão de ordem;
II – projeto de lei periódica;
III – proposição que vise a alteração de legislação codificada ou disponha sobre leis tributárias em geral, concessão de favores, privilégios ou isenções e qualquer das matérias compreendidas nos incisos I, II, IV, VI, VII, XI, XII e XVII do art. 21 e incisos IV, VII, X, XII e XV do art. 22 da Constituição Federal;
IV – autorização para instauração de processo, nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade, contra o presidente e o vice-presidente da República e os ministros de Estado.
V – deliberação sobre a decretação de perda de mandato nas hipóteses dos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal.

Como é no Senado? No Senado Federal, as votações são desempatadas de acordo com os seguintes critérios:

- votações ostensivas em plenário: compete ao presidente desempatá-las (art. 51 do RISF);
- votações do relatório do relator: desempate pelo presidente da comissão (art. 132, § 9º, do RISF);
- votações secretas: a votação deverá ser repetida; persistindo o empate, a votação será refeita nas sessões seguintes, até que ocorra o desempate (art. 307 do RISF).

5.5 Votação do parecer do relator

A votação do parecer do relator é feita por maioria simples, após o encerramento da discussão ou da réplica do relator, desde que presente a maioria dos membros da comissão. Em caso de empate, prevalece o voto do relator.

> Art. 56. Os projetos de lei e demais proposições distribuídos às comissões, consoante o disposto no art. 139, serão examinados pelo relator designado em seu âmbito, ou no de subcomissão ou turma, quando for o caso, para proferir parecer.
> § 1º A discussão e a votação do parecer e da proposição serão realizadas pelo Plenário da comissão.
> § 2º Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações das comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, prevalecendo em caso de empate o voto do relator.

De acordo com o art. 56 do RICD, os membros de uma comissão discutem e votam o parecer e a proposição. Desse modo, quando o presidente de uma comissão anuncia a discussão ou a votação de parecer, está subentendido que a discussão e a votação se referem ao parecer apresentado pelo relator juntamente com a proposição e suas emendas. Havendo substitutivo, este terá preferência regimental.

Outro dispositivo que reforça esse entendimento é o inciso II do art. 24, ao estabelecer a competência conclusiva das comissões. O fato de as comissões aprovarem uma proposição dispensando a competência do Plenário para analisar a matéria indica que as comissões estão discutindo e votando não só o parecer do relator, mas também a proposição que será transformada em instrumento legal.

Ao final da discussão da matéria, o presidente passa a palavra ao relator por vinte minutos para que faça considerações a respeito do que foi dito na discussão.

Caso o relator aceite alguma sugestão feita durante a discussão, terá até a reunião seguinte para apresentar o novo texto. Muitas vezes o relator informa que acata a sugestão e apresenta oralmente o texto alterado, o qual, após aprovação pelo colegiado, será entregue na forma escrita posteriormente na comissão.

Durante o encaminhamento da votação, o presidente poderá solicitar ao relator ou a outro membro da comissão que preste os esclarecimentos necessários sobre a matéria.

> Art. 192. [...]
> § 4º Sempre que o presidente julgar necessário, ou for solicitado a fazê-lo, convidará o relator, o relator substituto ou outro membro da comissão com a qual tiver mais pertinência a matéria, a esclarecer, em encaminhamento da votação, as razões do parecer.
> [...]

Se o parecer do relator for aprovado, passará a se chamar parecer da comissão e serão incluídos os nomes dos parlamentares votantes e respectivos votos. Esse parecer é assinado pelo presidente da comissão e pelo relator. Se o parecer do relator for rejeitado, passará a se chamar voto em separado, e o presidente convidará outro

deputado para relatar a matéria, na mesma reunião, ou lhe concederá prazo até a reunião seguinte.

Também se denomina voto em separado o voto de qualquer deputado apresentado por escrito e nos moldes de parecer, discordante ou não das conclusões do relator. O voto em separado poderá ser lido durante a discussão da matéria.

A declaração escrita de voto é uma manifestação do parlamentar a respeito do seu voto em determinada matéria, utilizada no plenário. Na comissão não existe declaração escrita de voto, assim como não há voto em separado em plenário.

> Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as comissões observarão as seguintes normas: [...]
> IX – encerrada a discussão, será dada a palavra ao relator para réplica, se for o caso, por vinte minutos, procedendo-se, em seguida, à votação do parecer;
> IX-A – na votação, serão colhidos primeiramente os votos dos membros titulares presentes e, em seguida, os dos suplentes dos partidos dos titulares ausentes;
> X – se for aprovado o parecer em todos os seus termos, será tido como da comissão e, desde logo, assinado pelo presidente, pelo relator ou relator substituto e pelos autores de votos vencidos, em separado ou com restrições, que manifestem a intenção de fazê-lo; constarão da conclusão os nomes dos votantes e os respectivos votos;
> XI – se ao voto do relator forem sugeridas alterações, com as quais ele concorde, ser-lhe-á concedido prazo até a reunião seguinte para a redação do novo texto;
> XII – se o voto do relator não for adotado pela comissão, a redação do parecer vencedor será feita até a reunião ordinária seguinte pelo relator substituto, salvo se vencido ou ausente este, caso em que o presidente designará outro deputado para fazê-lo;
> XIII – na hipótese de a comissão aceitar parecer diverso do voto do relator, o deste constituirá voto em separado;
> XIV – para o efeito da contagem dos votos relativos ao parecer serão considerados:
> a) favoráveis: os "pelas conclusões", "com restrições" e "em separado" não divergentes das conclusões;
> b) contrários: os "vencidos" e os "em separado" divergentes das conclusões;
> XV – sempre que adotar parecer com restrição, o membro da comissão expressará em que consiste a sua divergência; não o fazendo, o seu voto será considerado integralmente favorável;
> [...]

Após a aprovação do parecer do relator, a matéria é encaminhada à comissão seguinte ou para a SGM, por meio da Coordenação de Comissões Permanentes. Na SGM, as proposições com poder conclusivo poderão ser encaminhadas ao Senado Federal ou à Presidência da República, e as proposições sem poder conclusivo serão encaminhadas para o plenário.

O parecer do relator pode ser pela rejeição da matéria. Se a proposição estiver sujeita ao poder conclusivo e receber pareceres pela rejeição em todas as comissões de mérito, será arquivada pelo presidente da Câmara. Caso as comissões não tenham poder conclusivo, mesmo que todas as comissões votem pela rejeição, a matéria seguirá para o plenário.

Uma matéria com poder conclusivo que receba pareceres divergentes quanto ao mérito (um pela aprovação e outro pela rejeição) deverá seguir para o plenário (art. 24, II, *g*).

O parecer pela rejeição quanto aos requisitos de admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade e adequação financeira e orçamentária) resulta no arquivamento da matéria, conforme já detalhado na seção 1.9 (Poder terminativo).

> Art. 133. Ressalvada a hipótese de interposição do recurso de que trata o § 2º do artigo anterior, e excetuados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria em revisão, ao Senado.
> [...]

Em plenário, pela ordem de preferência, vota-se o substitutivo da última comissão de mérito a se manifestar sobre a matéria. Caso o substitutivo seja aprovado, ficam prejudicados o projeto original e as proposições apensadas, além das respectivas emendas a esses projetos.

> Art. 191. Além das regras contidas nos artigos 159 e 163, serão obedecidas ainda na votação as seguintes normas de precedência ou preferência e prejudicialidade:
> I – a proposta de emenda à Constituição tem preferência na votação em relação às proposições em tramitação ordinária;
> II – o substitutivo de comissão tem preferência na votação sobre o projeto;
> III – votar-se-á em primeiro lugar o substitutivo de comissão; havendo mais de um, a preferência será regulada pela ordem inversa de sua apresentação;
> IV – aprovado o substitutivo, ficam prejudicados o projeto e as emendas a este oferecidas, ressalvadas as emendas ao substitutivo e todos os destaques;
> V – na hipótese de rejeição do substitutivo, ou na votação de projeto sem substitutivo, a proposição inicial será votada por último, depois das emendas que lhe tenham sido apresentadas;
> VI – a rejeição do projeto prejudica as emendas a ele oferecidas;
> [...]

5.5.1 Declaração escrita de voto *versus* voto em separado

Em plenário, após uma votação ostensiva, qualquer deputado pode enviar à Mesa declaração escrita de voto. Essa declaração, redigida em termos regimentais,

é publicada na página de tramitação da proposição da internet e também segue com os demais documentos relativos à proposição.

> Art. 182. Terminada a apuração, o presidente proclamará o resultado da votação, especificando os votos favoráveis, contrários, em branco e nulos.
> *Parágrafo único*. É lícito ao deputado, depois da votação ostensiva, enviar à Mesa para publicação declaração escrita de voto, redigida em termos regimentais, sem lhe ser permitido, todavia, lê-la ou fazer a seu respeito qualquer comentário da tribuna.

Nas comissões, os deputados utilizam o voto em separado para apresentar parecer alternativo, discordante ou não das conclusões do relator da matéria. Caso o relator tenha seu parecer rejeitado, o presidente deverá designar outro deputado para relatar a matéria e poderá, não obrigatoriamente, designar um dos autores de voto em separado para redigir novo parecer.

> Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as comissões observarão as seguintes normas: [...]
> XIII – na hipótese de a comissão aceitar parecer diverso do voto do relator, o deste constituirá voto em separado;
> XIV – para o efeito da contagem dos votos relativos ao parecer serão considerados:
> a) favoráveis – os "pelas conclusões", "com restrições" e "em separado" não divergentes das conclusões;
> b) contrários – os "vencidos" e os "em separado" divergentes das conclusões, [...]

Tanto a declaração escrita de voto como o voto em separado servem para que o parlamentar apresente manifestação escrita a respeito da matéria em apreciação. Porém, a declaração escrita de voto é entregue após a votação e não pode ser lida pelo autor. Já o voto em separado pode ser lido durante a discussão da matéria e deve ser entregue até o momento da votação.

O termo "voto em separado" também é utilizado para designar o parecer do relator após ser rejeitado pela comissão.

A declaração escrita de voto é um recurso de plenário não existente nas comissões, ao passo que voto em separado é um recurso das comissões, não existente em plenário. Cada um tem uma finalidade específica e local próprio para ser apresentado.

5.6 Emendas

É por meio das emendas que os parlamentares propõem alterações no texto de proposição em tramitação. Elas são apresentadas nas comissões, no caso de projeto sujeito à apreciação conclusiva, e em plenário, nos demais casos.

Aos projetos sujeitos a apreciação conclusiva, as emendas podem ser apresentadas por qualquer deputado, inclusive o autor da proposição, a partir da designação do relator. Nesses casos, as emendas se referem ao projeto e serão analisadas pelo

relator, que pode acatá-las ou não. Se o relator oferecer substitutivo ao projeto, os membros da comissão poderão apresentar emendas a esse substitutivo.

No caso de projetos não sujeitos a apreciação conclusiva, as emendas são apresentadas somente em plenário, a partir da inclusão da matéria na ordem do dia.

Mais detalhes sobre emendas encontram-se na seção 6.3 (Emenda).

5.7 Destaques

O destaque é procedimento do Plenário que passou a ser utilizado também nas comissões. Trata-se de requerimento cujo objetivo é votar separadamente parte da matéria, destacando-a da proposição principal ou das acessórias. Pode se referir a artigo, parágrafo, item ou alínea e, de acordo com a QO nº 10.296/1997, deve incidir sobre um único dispositivo.

A rigor, de acordo com o § 1º do art. 24, os destaques só deveriam ser admitidos nas comissões para os projetos de lei submetidos à apreciação conclusiva. As demais proposições em tramitação nas comissões não deveriam receber destaques nessa fase, mas somente quando chegassem ao plenário.

Para Bisi (2008), o destaque possibilita a deliberação imediata dos aspectos consensuais da matéria, deixando os pontos polêmicos para serem apreciados de forma parcelada e em momento posterior. Dessa forma, o destaque torna a votação da matéria mais flexível.

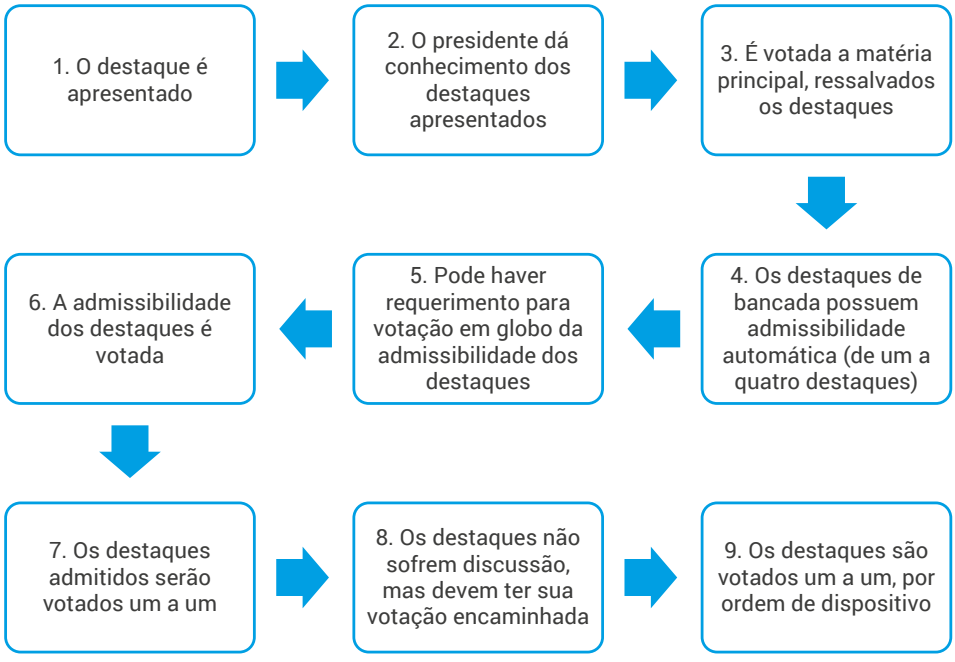
Ainda de acordo com Bisi (2008), no plenário, os destaques são muito utilizados na apreciação de PECs e de projetos de lei complementar e pouco utilizados na deliberação de medidas provisórias e de projetos de lei. Isso ocorre em função da relevância do conteúdo das matérias (quanto mais relevante e polêmica, maior a possibilidade de destaques).

O requerimento deve ser apresentado por escrito (art. 117, IX), não necessita de autenticação e deve ser formulado entre o momento em que a matéria é anunciada (art. 101, I, *a*, 4) e o anúncio da votação da proposição, caso atinja uma de suas partes ou emendas.

Os destaques são recebidos pela comissão e numerados de acordo com a ordem de recebimento. Não sofrem discussão (arts. 117, IX, e 117, § 1º) e são votados um a um de acordo com a ordem dos dispositivos (artigos) a que se referem.

Antes de se iniciar a votação da matéria principal, o presidente dá conhecimento ao Plenário dos requerimentos de destaques apresentados (art. 162, II). Caso exista algum destaque para votação em separado, que não seja de autoria de bancada, é preciso votar sua admissibilidade antes da votação da matéria principal. Caso contrário, vota-se o parecer do relator, ressalvados os destaques. Se a matéria for aprovada, passa-se à admissibilidade dos destaques. Porém, na prática das comissões, em geral a admissibilidade de todos os destaques é votada após a matéria principal. A figura 6 apresenta de forma resumida a tramitação dos destaques.

Figura 6 – Destaques



Fonte: RICD.

5.7.1 Admissibilidade dos destaques

Antes de se votar o destaque propriamente dito, cada requerimento precisa ser aprovado pelo Plenário (art. 161), na chamada admissibilidade dos destaques. Os destaques de bancada possuem admissibilidade automática, no limite de um a quatro, conforme o tamanho da bancada (art. 161, § 2º). Por exemplo, uma bancada com 45 deputados terá dois destaques admitidos automaticamente, desde que assinados pelo líder do partido para que sejam considerados destaques de bancada.

> Art. 161 [...]
> § 2º Independerá de aprovação do Plenário o requerimento de destaque apresentado por bancada de partido, observada a seguinte proporcionalidade:
> – de 5 até 24 deputados: um destaque;
> – de 25 até 49 deputados: dois destaques;
> – de 50 até 74 deputados: três destaques;
> – de 75 ou mais deputados: quatro destaques.

De acordo com a QO nº 15/2015, no caso de partidos que integram bloco parlamentar, deve-se considerar a quantidade de parlamentares que pertencem ao bloco, e cada partido poderá apresentar destaques na forma proporcional a sua participação no bloco.

A redação atual do art. 161 foi dada pela Resolução nº 5/1996. Antes dessa modificação não havia admissibilidade dos destaques nem limite para a quantidade de destaques que poderiam ser apresentados por parlamentar. O instrumento

era utilizado não somente para o aprimoramento do texto, mas também para obstrução das votações.

De acordo com o RICD, qualquer líder poderá requerer a votação em globo da admissibilidade dos destaques (art. 162, XIV). Deve-se votar o requerimento e, se aprovado, vota-se o seu mérito, que corresponde à votação em globo da admissibilidade de todos os destaques.

É muito comum a aprovação do requerimento para votação em globo da admissibilidade e, em seguida, a rejeição ou inadmissão de todos os destaques (com exceção dos destaques de bancada que possuem admissibilidade automática).

De acordo com Bisi (2008), no Plenário, a regra tem sido a rejeição em globo dos destaques individuais (sem contar os retirados e os prejudicados). O resultado é a baixa efetividade dos destaques individuais e um elevado índice de sucesso dos destaques de bancada.

Após decidida a admissibilidade, passa-se à votação dos destaques propriamente ditos.

> Art. 161. Poderá ser concedido, mediante requerimento aprovado pelo Plenário, destaque para:
> I – votação em separado de parte de proposição, desde que requerido por um décimo dos deputados ou líderes que representem esse número;
> II – votação de emenda, subemenda, parte de emenda ou de subemenda;
> III – tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo;
> IV – votação de projeto ou substitutivo, ou de parte deles, quando a preferência recair sobre o outro ou sobre proposição apensada;
> V – suprimir, total ou parcialmente, dispositivo de proposição.
> § 1º Não poderá ser destacada a parte do projeto de lei apreciado conclusivamente pelas comissões que não tenha sido objeto do recurso previsto no § 2º do art. 132, provido pelo Plenário;

Os destaques podem ser apresentados individualmente, coletivamente ou por bancada. Cada um desses autores pode formular qualquer um dos cinco tipos de destaque, com exceção do destaque para votação em separado, que não pode ser apresentado individualmente.

Existem cinco tipos de destaque: destaque para votação em separado, destaque de emenda, destaque para desmembramento de proposição, destaque de preferência e destaque supressivo.

5.7.2 Destaque para votação em separado

O destaque para votação em separado (DVS) retira parte do texto da proposição para que seja votada separadamente, após a votação da proposição principal.

Para ser aceito, o DVS precisa ser requerido por um décimo dos deputados membros da comissão (ou líderes que representem esse número), ou pelo líder de uma bancada. Caso seja apresentado como destaque de bancada, não dependerá da representatividade da bancada em relação ao um décimo dos deputados e sim da quota prevista no § 2º do art. 161. Caso seja aprovado, ou admitido quando

apresentado por bancada, esse destaque retira do texto a parte destacada. Como consequência, para que a parte destacada retorne à proposição principal, será preciso que a maioria vote pela aprovação da matéria.

Assim, quem vota a favor da matéria objeto do destaque vota com o relator, uma vez que a parte destacada foi retirada do texto apresentado pelo relator. Quem vota contra a matéria, vota em oposição ao relator.

5.7.3 Destaque de emenda

De acordo com o art. 189, a regra do plenário é que as emendas são votadas em grupos (ou em globo), conforme tenham parecer favorável ou contrário de todas as comissões.

Já nas comissões, as emendas não são votadas individualmente, pois se vota o parecer do relator que se manifestou pela aprovação (total ou parcial) ou pela rejeição das emendas. De acordo com a decisão dada à QO nº 28/2003, o destaque de emenda tem o objetivo de fazer com que a emenda seja votada separadamente, fora do grupo (aprovadas/aprovadas parcialmente/rejeitadas) a que pertence.

Já de acordo com Bisi (2008), o objetivo do inciso III do art. 162 é evitar a criação de um grupo de emendas destacadas, para ser votado em globo. As emendas, subemendas e parte de emendas destacadas devem ser votadas uma a uma.

O destaque apresentado na comissão possibilita a votação de emenda que não tenha sido aproveitada pelo relator, ou a rejeição daquela que tenha sido aprovada. Caso a emenda destacada seja aprovada, o texto da proposição será alterado, de acordo com o texto da emenda.

O parlamentar que vota pela aprovação/rejeição da emenda, vota contra o relator, pois altera o texto do relator, e quem vota pela manutenção da emenda de acordo com o parecer, vota de acordo com o relator.

5.7.4 Destaque para desmembramento de proposição

O destaque para tornar emenda ou parte de proposição projeto autônomo possibilita que determinada matéria seja retirada do texto sob apreciação para que passe a constituir matéria de novo projeto.

De acordo com Bisi (2008), esse destaque, além de atender a conveniências políticas ao permitir que parte da matéria em tramitação seja apreciada em momento posterior, é útil para adequar a proposição em exame à boa técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/1998. De acordo com essa norma, cada lei deve tratar de um único objeto e não deve conter matéria estranha a ele. O mesmo preceito aparece também no § 3º do art. 100 do RICD.

> Art. 100. [...]
> § 3º Nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente.

Esse tipo de destaque não é admitido para projetos oriundos do Senado Federal e, de acordo com a decisão dada à QO nº 513/2005, também não é aceito para

medidas provisórias. No caso destas, as alterações no texto podem ser feitas no projeto de lei de conversão.

De acordo com a solução referente à QO nº 456/2004, as PECs, mesmo oriundas do Senado Federal, podem ser desmembradas na comissão especial ou no plenário. Na segunda hipótese, o desmembramento ocorre por meio de destaque, nos termos do art. 161, III, e no caso da comissão, por meio do requerimento previsto no art. 57, III.

> Art. 57. [...]
> III – quando diferentes matérias se encontrarem num mesmo projeto, poderão as comissões dividi-las para constituírem proposições separadas, remetendo-as à Mesa para efeito de renumeração e distribuição;
> [...]

Os incisos VII, X e XI do art. 162 determinam que destaque para projeto em separado será votado antes da matéria principal, e o autor do requerimento terá duas sessões para oferecer o texto do novo projeto, o qual terá a tramitação de proposição inicial. O art. 191, XII, ainda estabelece a possibilidade de votação destacada para as emendas que tenham parecer para constituição de projeto em separado.

> Art. 191. [...]
> XII – serão votadas, destacadamente, as emendas com parecer no sentido de constituírem projeto em separado;
> [...]

Em resumo, o destaque para desmembramento de proposição não é utilizado nas comissões. Caso necessário, deve-se utilizar a divisão de matérias prevista no art. 57, III.

5.7.5 Destaque de preferência

O destaque de preferência não deve ser confundido com o requerimento de preferência, cuja finalidade é alterar a ordem de apreciação dos itens da pauta, fazendo com que um item seja apreciado antes de outras matérias do mesmo grupo constantes da ordem do dia.

> Art. 160. Será permitido a qualquer deputado, antes de iniciada a ordem do dia, requerer preferência para votação ou discussão de uma proposição sobre as do mesmo grupo.
> [...]

O destaque de preferência pode ser utilizado para três finalidades distintas: requerer preferência para votação de uma proposição em relação a outra; requerer preferência na votação de um destaque em relação a outro; e requerer votação de parte de uma proposição.

No primeiro caso, usa-se o destaque de preferência para que uma proposição seja votada no lugar de outra que tenha preferência natural. Por exemplo, na votação de uma proposição que contenha várias outras apensadas e vários substitutivos, esse destaque pode ser utilizado para solicitar preferência para a votação

de determinada proposição apensada, dada a preferência natural de apreciação do substitutivo sobre os projetos originais.

> Art. 161. [...]
> IV – votação de projeto ou substitutivo, ou de parte deles, quando a preferência recair sobre o outro ou sobre proposição apensada;
> [...]

De acordo com a QO nº 227/2012, a aprovação de destaque de preferência para votação de determinada proposição em relação às apensadas ou do projeto em relação ao substitutivo não implica na abertura de prazo para apresentação de destaques ao texto que será apreciado. Caso existam destaques relacionados à proposição anterior, estes são automaticamente redirecionados, desde que mantenham coerência com o novo texto (QO nº 142/2003).

Entretanto, a prática das comissões tem sido votar o parecer do relator juntamente com a proposição tida como preferencial (geralmente o substitutivo). Assim, essa função do destaque não é utilizada nas comissões, mas somente pelo Plenário.

O destaque de preferência também pode ser utilizado para alterar a ordem de apreciação dos destaques. É o que se depreende da resposta à QO nº 321/2008, que questionou a apresentação de requerimento de preferência para modificação da ordem de apreciação dos destaques. O presidente entendeu que o pedido de alteração da ordem de votação dos destaques só pode ser efetuado por meio de destaque.

Nesse caso, o requerimento de destaque pode ser apresentado após o anúncio da votação da matéria, uma vez que não está relacionado ao conteúdo da proposição ou de suas emendas, conforme mencionado no art. 162, I.

A terceira possibilidade de uso do destaque de preferência refere-se à votação de parte de uma proposição. Pode ser utilizado, por exemplo, para destacar um artigo do projeto principal ou de um dos projetos apensados, a fim de que este seja votado como se fosse uma emenda ao substitutivo.

Nos três casos, o destaque de preferência (art.161, IV) recai sobre o mesmo item da pauta, enquanto o requerimento de preferência (art. 160) recai sobre diferentes itens da pauta.

> **Como é no Senado?** No Senado Federal, a solicitação de preferência para votação de um projeto no lugar do substitutivo (ou vice-versa), bem como de uma emenda sobre as demais, é feita por meio de requerimento de preferência (art. 311 do RISF).

5.7.6 Destaque supressivo

O destaque supressivo tem por finalidade suprimir, total ou parcialmente, dispositivo de proposição.

A matéria principal é votada com a ressalva dos destaques. Em princípio, o texto destacado está aprovado, junto com a proposição principal. Em seguida, vota-se o destaque para suprimir determinada parte do texto. Cabe ao autor do destaque obter o quórum necessário para a aprovação do destaque e, consequentemente, a supressão da parte do texto objeto de destaque.

Quem vota pela aprovação da supressão, vota contra o relator, pois altera o texto do relator, e quem vota pela rejeição da supressão, vota de acordo com o relator, mantendo o texto por ele apresentado.

O art. 162 apresenta ainda uma série de normas relativas aos destaques.

> Art. 162. Em relação aos destaques, serão obedecidas as seguintes normas:
> I – o requerimento deve ser formulado até ser anunciada a votação da proposição, se o destaque atingir alguma de suas partes ou emendas;
> II – antes de iniciar a votação da matéria principal, a Presidência dará conhecimento ao Plenário dos requerimentos de destaque apresentados à Mesa;
> III – não se admitirá destaque de emendas para constituição de grupos diferentes daqueles a que, regimentalmente, pertençam;
> IV – não será permitido destaque de expressão cuja retirada inverta o sentido da proposição ou a modifique substancialmente;
> V – o destaque será possível quando o texto destacado possa ajustar-se à proposição em que deva ser integrado e forme sentido completo;
> VI – concedido o destaque para votação em separado, submeter-se-á a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada;
> VII – a votação do requerimento de destaque para projeto em separado precederá a deliberação sobre a matéria principal;
> VIII – o pedido de destaque de emenda para ser votada separadamente, ao final, deve ser feito antes de anunciada a votação;
> IX – não se admitirá destaque para projeto em separado quando a disposição a destacar seja de projeto do Senado, ou se a matéria for insuscetível de constituir proposição de curso autônomo;
> X – concedido o destaque para projeto em separado, o autor do requerimento terá o prazo de duas sessões para oferecer o texto com que deverá tramitar o novo projeto;
> XI – o projeto resultante de destaque terá a tramitação de proposição inicial;
> XII – havendo retirada do requerimento de destaque, a matéria destacada voltará ao grupo a que pertencer;
> XIII – considerar-se-á insubsistente o destaque se, anunciada a votação de dispositivo ou emenda destacada, o autor do requerimento não pedir a palavra para encaminhá-la, voltando a matéria ao texto ou grupo a que pertencia;
> XIV – em caso de mais de um requerimento de destaque, poderão os pedidos ser votados em globo, se requerido por líder e aprovado pelo Plenário.

Os itens III, IV e V do art. 162 apresentam algumas restrições relativas aos destaques. Por exemplo, o destaque não pode inverter o sentido de determinado texto, como seria o caso da retirada da palavra "não" de um artigo, nem modificar substancialmente o que já foi aprovado pelo colegiado.

O destaque pode ser retirado pelo autor a qualquer momento, até o início da votação. Nesse caso, a matéria destacada voltará ao grupo a que pertencer. Por exemplo, havendo a retirada de destaque de emenda rejeitada pelo relator, a emenda voltará ao grupo de emendas rejeitadas.

Porém, o DVS não pode ser retirado após a votação da matéria principal, visto que essa matéria foi aprovada sem o texto destacado.

5.7.7 Votação dos destaques

A comissão vota o parecer do relator, ressalvados os destaques. Em seguida, vota-se a admissibilidade de cada um deles, com exceção dos destaques de bancada, que possuem admissibilidade automática. Caso algum líder apresente requerimento para votação em globo da admissibilidade, esse requerimento é votado e, caso aprovado, a admissibilidade de todos os destaques é feita em uma única votação.

Na maioria das vezes, os destaques são inadmitidos na votação em globo, restando somente os destaques de bancada. Se não houver requerimento para votação em globo da admissibilidade, os destaques deverão ter sua admissibilidade votada uma a uma.

Os destaques admitidos são votados um a um, por ordem de dispositivo. Havendo vários destaques para um mesmo dispositivo, deverão ser votados pela ordem de apresentação, dentro de cada dispositivo. Se forem idênticos em seus fins e referentes ao mesmo dispositivo, devem ser votados do mais amplo (mais abrangente) para o mais restrito (art. 159, IV), e a aprovação de um prejudica os demais (arts. 159, IV, e 163, VIII).

De acordo com a QO nº 10.061/1998, a Presidência organiza a votação dos destaques pela ordem dos dispositivos por questão de coerência e para facilitar a identificação das prejudicialidades decorrentes.

A aprovação de um dispositivo destacado pode acarretar mudanças em outras partes do texto, como, por exemplo, no caso de definição de determinado termo. Apesar de o destaque se referir a um único dispositivo, às vezes é necessário alterar outras partes do texto para se manter a coerência do projeto como um todo.

Antes da votação propriamente dita, cada destaque deve ter sua votação encaminhada e, no caso de ausência do autor no momento do encaminhamento da votação de seu destaque, este será considerado insubsistente.

> Art. 162. [...]
> XIII – considerar-se-á insubsistente o destaque se, anunciada a votação de dispositivo ou emenda destacada, o autor do requerimento não pedir a palavra para encaminhá-la, voltando a matéria ao texto ou grupo a que pertencia;
> [...]

De acordo com a QO nº 705/2006, a insubsistência do destaque no caso de ausência do autor do requerimento no momento do encaminhamento da votação, refere-se somente ao destaque individual, não ao destaque de bancada.

Em geral, a votação dos destaques do tipo DVS é encaminhada por dois deputados a favor e dois contrários (art. 192, § 1º), e a votação dos demais destaques é encaminhada por um orador a favor e um contrário (art. 192, § 8º). A diferença entre os dois procedimentos deve-se ao fato de que o encaminhamento se

refere à matéria destacada e não ao requerimento de destaque. E, nesse caso, a matéria objeto do destaque do tipo DVS ainda não foi votada.

A votação de emenda destacada pode ser encaminhada pelo autor da emenda, autor do destaque e pelo relator (art. 192, § 7º).

> Art. 192. Anunciada uma votação, é lícito usar da palavra para encaminhá-la, salvo disposição regimental em contrário, pelo prazo de cinco minutos, ainda que se trate de matéria não sujeita a discussão, ou que esteja em regime de urgência.
> § 1º Só poderão usar da palavra quatro oradores, dois a favor e dois contrários, assegurada a preferência, em cada grupo, a autor de proposição principal ou acessória e de requerimento a ela pertinente, e a relator. [...]
> § 7º No encaminhamento da votação de emenda destacada, somente poderão falar o primeiro signatário, o autor do requerimento de destaque e o relator. Quando houver mais de um requerimento de destaque para a mesma emenda, só será assegurada a palavra ao autor do requerimento apresentado em primeiro lugar.
> § 8º Não terão encaminhamento de votação as eleições; nos requerimentos, quando cabível, é limitado ao signatário e a um orador contrário.

Na votação do destaque do tipo DVS, quem vota sim, vota pela aprovação da matéria destacada, mantendo o texto original do relator; quem vota não, vota pela alteração do texto do relator. Nos demais destaques, quem vota sim, aprova o destaque, modificando o texto do relator. Isso ocorre porque a admissão de um DVS ocasiona a retirada da parte destacada do texto principal. A aprovação do DVS resulta no retorno da parte destacada para o texto anteriormente aprovado nos termos do parecer do relator.

Caso algum destaque seja aprovado, o relator deverá complementar seu parecer para adequá-lo ao novo texto aprovado na comissão. O novo parecer é conhecido como parecer reformulado (seção 6.7.1).

De forma diferente da prática das comissões, em plenário vota-se o texto destacado, sinalizando-se sim ou não ao texto em destaque, independentemente do tipo de destaque que está em votação.

5.7.8 Resumo da apreciação dos destaques

- **autoria:** individual, coletiva, bancada;
- **tipos:** para votação em separado (DVS), de emenda, para desmembramento de proposição, de preferência e supressivo (art. 161);
- **admissibilidade:** os destaques de bancada possuem admissibilidade automática – cada partido ou bloco parlamentar, conforme seu tamanho, terá direito a determinado número de destaques de bancada (art. 161, § 2º); os demais destaques precisam ser admitidos antes de serem votados quanto ao mérito; um líder pode apresentar requerimento para votação em globo da admissibilidade dos destaques;

- **destaque para votação em separado (DVS):** requerido por um décimo dos deputados ou líderes que representem esse número; destaca uma parte do texto em votação; quem vota a favor da matéria, vota com o relator; quem vota contra a matéria destacada, vota contrariamente ao texto do relator;
- **destaque de emenda:** requer que a emenda ou subemenda seja votada separadamente, fora do grupo (aprovadas/aprovadas parcialmente/rejeitadas) a que pertence; quem vota pela emenda, vota em oposição ao relator; quem vota contra a emenda, vota com o relator;
- **destaque para desmembramento de proposição:** não admitido nas comissões;
- **destaque de preferência:** nas comissões, para requerer preferência na votação de um destaque em relação a outros ou de parte de proposição;
- **destaque supressivo:** requer supressão de determinado texto; quem vota pela supressão do texto, vota em oposição ao relator; quem vota pela manutenção do texto, vota com o relator, mantendo o texto por ele aprovado;
- **votação:** vota-se o parecer do relator, ressalvados os destaques; vota-se a admissibilidade de cada destaque e, em seguida, o mérito dos destaques admitidos, por ordem de dispositivo.

5.8 Redação do vencido e redação final

Denomina-se redação do vencido a redação do texto de proposição aprovada em primeiro turno. Trata-se de consolidação do texto que tenha sofrido alterações por meio de emendas ou destaques.

Os objetivos dessa redação são: eliminação de vícios de linguagem, incorreções e erros manifestos do texto; incorporação das emendas e dos destaques aprovados; adequação à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/1998.

A redação do vencido só ocorre para as proposições sujeitas a dois turnos de discussão e votação, tais como PEC e projeto de lei complementar. Essa redação pode ser dispensada nas proposições aprovadas sem emendas, salvo se houver erro ou vício de linguagem a ser corrigido.

A redação final refere-se à redação da proposição aprovada em segundo turno ou em turno único e, em alguns casos, também pode ser dispensada.

Tanto a redação do vencido como a redação final não podem alterar o mérito da proposição, apenas adequar seu conteúdo. A correção de vícios de linguagem e erros no texto é feita por emendas de redação.

> Art. 118. [...]
> § 8º Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

Em geral, a redação do vencido e a redação final das proposições são atribuições da CCJC, mais especificamente do núcleo de redação final. Porém, nos casos de PEC, projeto de código e projeto de reforma do RICD, essas atribuições competem à comissão especial criada para apreciar a matéria.

Art. 194. Terminada a votação em primeiro turno, os projetos irão à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para redigir o vencido.

Parágrafo único. A redação será dispensada, salvo se houver vício de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir, nos projetos aprovados em primeiro turno, sem emendas.

Art. 195. Ultimada a fase da votação, em turno único ou em segundo turno, conforme o caso, será a proposta de emenda à Constituição ou o projeto, com as respectivas emendas, se houver, enviado à comissão competente para a redação final, na conformidade do vencido, com a apresentação, se necessário, de emendas de redação.

§ 1º A redação final é parte integrante do turno em que se concluir a apreciação da matéria.

§ 2º A redação final será dispensada, salvo se houver vício de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir:

I – nas propostas de emenda à Constituição e nos projetos em segundo turno, se aprovados sem modificações, já tendo sido feita redação do vencido em primeiro turno;

II – nos substitutivos aprovados em segundo turno, sem emendas;

III – nos projetos do Senado aprovados sem emendas.

§ 3º A comissão poderá, em seu parecer, propor seja considerada como final a redação do texto de proposta de emenda à Constituição, projeto ou substitutivo aprovado sem alterações, desde que em condições de ser adotado como definitivo.

§ 4º Nas propostas de emenda à Constituição e nos projetos do Senado emendados pela Câmara, a redação final limitar-se-á às emendas, destacadamente, não as incorporando ao texto da proposição, salvo quando apenas corrijam defeitos evidentes de forma, sem atingir de qualquer maneira a substância do projeto.

Art. 196. A redação do vencido ou a redação final será elaborada dentro de dez sessões para os projetos em tramitação ordinária, cinco sessões para os em regime de prioridade, e uma sessão, prorrogável por outra, excepcionalmente, por deliberação do Plenário, para os em regime de urgência, entre eles incluídas as propostas de emenda à Constituição.

Art. 197. É privativo da comissão específica para estudar a matéria redigir o vencido e elaborar a redação final, nos casos de proposta de emenda à Constituição, de projeto de código ou sua reforma e, na hipótese do § 6º do art. 216, de projeto de Regimento Interno.

Art. 198. A redação final será votada depois de publicada no *Diário da Câmara dos Deputados* ou distribuída em avulsos, observado o interstício regimental.

§ 1º O Plenário poderá, quando a redação chegar à Mesa, dispensar-lhe a impressão, para o fim de proceder-se à imediata votação, salvo se a proposição houver sido emendada na sua discussão final ou única.

§ 2º A redação final emendada será sujeita a discussão depois de publicadas as emendas, com o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania ou da comissão referida no art. 197.

> § 3º Somente poderão tomar parte do debate, uma vez e por cinco minutos cada um, o autor de emenda, um deputado contra e o relator.
> § 4º A votação da redação final terá início pelas emendas.
> § 5º Figurando a redação final na ordem do dia, se sua discussão for encerrada sem emendas ou retificações, será considerada definitivamente aprovada, sem votação.
> Art. 199. Quando, após a aprovação de redação final, se verificar inexatidão do texto, a Mesa procederá à respectiva correção, da qual dará conhecimento ao Plenário e fará a devida comunicação ao Senado, se já lhe houver enviado o autógrafo, ou ao presidente da República, se o projeto já tiver subido à sanção. Não havendo impugnação, considerar-se-á aceita a correção; em caso contrário, caberá a decisão ao Plenário.
> *Parágrafo único*. Quando a inexatidão, lapso ou erro manifesto do texto se verificar em autógrafo recebido do Senado, a Mesa o devolverá a este, para correção, do que dará conhecimento ao Plenário.

Se extinta a comissão especial criada para apreciar a matéria, por exemplo, no caso de mudança de legislatura, a redação do vencido e a redação final serão feitas pela CCJC. Essa é a decisão da QO nº 197/2012.

Já a resposta à QO nº 5.534/1995 confirma que o art. 196 equiparou a PEC, no que diz respeito à apreciação da redação para o segundo turno, às matérias em regime de urgência. De acordo com o art. 196, os prazos para a elaboração da redação do vencido e da redação final são os seguintes:

Quadro 19 – Prazos para elaboração da redação do vencido e da redação final

Regime de tramitação	Prazo
Ordinária	10 sessões
Prioridade	5 sessões
Urgência	1 sessão

Fonte: RICD.

Após a elaboração da redação final pela CCJC ou pela comissão especial, a matéria retorna ao plenário para discussão e votação. Se durante a discussão não houver emendas ou retificações, será considerada aprovada, sem votação.

A proposição aprovada pela Câmara dos Deputados será encaminhada em autógrafos ao Senado ou à Presidência da República. O autógrafo é a versão oficial do texto legal aprovado definitivamente pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal ou pelo Congresso Nacional.

> Art. 200. A proposição aprovada em definitivo pela Câmara, ou por suas comissões, será encaminhada em autógrafos à sanção, à promulgação ou ao Senado, conforme o caso, até a segunda sessão seguinte.

§ 1º Os autógrafos reproduzirão a redação final aprovada pelo Plenário, ou pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, se conclusiva, ou o texto do Senado, não emendado.
§ 2º As resoluções da Câmara serão promulgadas pelo presidente no prazo de duas sessões após o recebimento dos autógrafos; não o fazendo, caberá aos vice-presidentes, segundo a sua numeração ordinal, exercer essa atribuição.

5.9 Da prejudicialidade

A prejudicialidade é uma declaração feita pelo presidente da Câmara ou pelo presidente de comissão que tem por consequência o arquivamento da respectiva proposição.

Em regra, o presidente de comissão só pode declarar prejudicialidade de algumas proposições acessórias, como, por exemplo, um requerimento apresentado na própria comissão. Nos demais casos, a declaração de prejudicialidade será feita pelo presidente da Câmara, geralmente após a tramitação da proposição pelas comissões e pelo Plenário.

O objetivo da prejudicialidade é evitar a deliberação de matérias que tenham perdido a oportunidade ou sobre as quais a comissão (ou o Plenário) já tenha tomado uma decisão. Desse modo, por exemplo, a prejudicialidade provoca o arquivamento de proposição idêntica ou de finalidade oposta a outra que tenha sido aprovada ou rejeitada.

A prejudicialidade difere da rejeição e também da devolução ao autor. A rejeição ocorre quando o colegiado decide não aprovar uma proposição (seção 8.1), enquanto a devolução ao autor ocorre quando determinada matéria não foi devidamente formulada nos termos regimentais (seção 1.6).

De acordo com a QO nº 608/2005, o RICD prevê duas hipóteses genéricas de prejudicialidade: a primeira, prevista no art. 164, I, refere-se à perda de oportunidade para a deliberação da proposição, por exemplo, no caso de projeto que propõe determinada providência a ser aplicada no ano anterior ou de projeto que se refere a lei já revogada; a segunda hipótese, prevista no art. 164, II, refere-se à possibilidade de prejulgamento pelo Plenário ou comissão, em outra deliberação. Todos os exemplos citados no art. 163 encontram-se na segunda hipótese.

Art. 163. Consideram-se prejudicados:
I – a discussão ou a votação de qualquer projeto idêntico a outro que já tenha sido aprovado, ou rejeitado, na mesma sessão legislativa, ou transformado em diploma legal;
II – a discussão ou a votação de qualquer projeto semelhante a outro considerado inconstitucional de acordo com o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania;
III – a discussão ou a votação de proposição apensa quando a aprovada for idêntica ou de finalidade oposta à apensada;
IV – a discussão ou a votação de proposição apensa quando a rejeitada for idêntica à apensada;
V – a proposição, com as respectivas emendas, que tiver substitutivo aprovado, ressalvados os destaques;
VI – a emenda de matéria idêntica à de outra já aprovada ou rejeitada;

> VII – a emenda em sentido absolutamente contrário ao de outra, ou ao de dispositivo, já aprovados;
> VIII – o requerimento com a mesma, ou oposta, finalidade de outro já aprovado.

Os itens I e II do art. 163 referem-se a projetos idênticos ou semelhantes não apensados a outras proposições. Assim, um projeto em início de tramitação será considerado prejudicado no caso de aprovação ou rejeição de outro projeto idêntico, desde que a aprovação/rejeição ocorra na mesma sessão legislativa. O mesmo acontece com projeto semelhante a outro que tenha recebido parecer da CCJC pela inconstitucionalidade (parecer terminativo).

Os itens III e IV referem-se a proposições apensadas. A aprovação de uma proposição provoca a prejudicialidade da apensada idêntica ou de finalidade oposta. Já a rejeição de uma proposição provoca a prejudicialidade da apensada idêntica. Na prática, a aprovação de uma proposição provoca a prejudicialidade das demais apensadas, porém, o arquivamento das apensadas só ocorre ao final da tramitação das proposições.

No caso da aprovação de substitutivo, o texto inicial da proposição bem como as emendas à proposição são prejudicados (art. 163, V). Porém, os destaques à proposição não são prejudicados, são redirecionados.

O parecer do relator deve ser conclusivo sobre a aprovação, aprovação parcial ou rejeição de uma proposição, inclusive em relação às proposições apensadas. Havendo várias proposições apensadas com parecer pela aprovação, ao final da tramitação, somente a que tiver preferência regimental será aprovada, e as demais serão arquivadas por prejudicialidade.

Vejamos um exemplo: ao PL nº 5.369/2009 foram apensados o PL nº 6.481/2009 e o PL nº 6.725/2010. Na Comissão de Educação e Cultura, o parecer foi pela aprovação dos três projetos, nos termos do substitutivo apresentado pela relatora. Ao final da tramitação, a situação dos projetos foi a seguinte:

- **PL nº 5.369/2009:** transformado na Lei Ordinária nº 13.185/2015, nos termos do substitutivo aprovado pelo Plenário.
- **PL nº 6.481/2009:** desapensado e arquivado nos termos do art. 163 c/c 164, § 4º, do RICD.
- **PL nº 6.725/2010:** desapensado e arquivado nos termos do art. 163 c/c 164, § 4º, do RICD.

Os itens VI e VII do art. 163 referem-se a emendas, que também serão consideradas prejudicadas no caso de aprovação ou rejeição de matéria idêntica. O mesmo acontece com emenda em sentido contrário ao de emenda ou dispositivo aprovado.

O item VIII trata da prejudicialidade de requerimentos. O raciocínio é parecido com o utilizado no caso das emendas e dos projetos, porém, o inciso não impede a reapresentação de requerimento rejeitado. Isso leva a concluir que não faz sentido reapresentar requerimento rejeitado, a não ser que haja fato novo.

Na prática, algumas comissões, em vez de aprovar um requerimento e prejudicar os demais que tratam do mesmo assunto, aprovam todos eles. Por exemplo, uma CPI

recebe diversos requerimentos para convocar determinada pessoa e aprova todos, de modo a considerar vários deputados como autores da convocação. Geralmente os autores têm mais tempo que os demais membros para inquirir o convocado.

De acordo com o art. 177, antes de iniciada a discussão de um projeto, é permitido o seu adiamento por até dez sessões. Se forem apresentados, por exemplo, três requerimentos, cada um com proposta de adiamento por um prazo diferente, será votado em primeiro lugar o que propõe o prazo mais longo e, caso este venha a ser aprovado, os demais serão prejudicados.

A QO nº 200/2007 definiu que requerimento de adiamento de discussão rejeitado não pode ser reapresentado em outra sessão. A justificativa é que o requerimento faz referência a "uma fase da matéria" (discussão – art. 165) e, portanto, só cabe apresentação uma única vez, no caso de ser rejeitado.

Já a QO nº 257/2013 estabeleceu que a rejeição de requerimento de retirada de pauta prejudica o requerimento de adiamento de discussão. Em decorrência disso, se o Plenário decidir contra a retirada de pauta, significa que deseja discutir a matéria.

De acordo com a QO nº 275/2013, a rejeição de requerimento de urgência não prejudica outro requerimento com a mesma finalidade, uma vez que somente ocorre prejudicialidade quando há aprovação de requerimento com o mesmo propósito (art. 163, VIII).

Percebe-se que a QO nº 275/2013 diz que a prejudicialidade está relacionada com a aprovação de requerimento semelhante. Já as QOs nº 200/2007 e nº 257/2013 estabelecem prejudicialidades relacionadas a requerimentos rejeitados, o que parece ser contraditório. A aparente contradição pode ser explicada ao se identificar que estas questões de ordem estão relacionadas a uma fase da matéria (discussão) enquanto aquela (QO nº 275/2013) trata do regime de tramitação da proposição.

Ressalte-se que todas as situações apresentadas no art. 163 são relativas à prejudicialidade de matéria em virtude de prejulgamento em outra deliberação (art. 164, II).

A prejudicialidade de matéria em razão da perda de oportunidade (art. 164, I) ocorre quando uma proposição é prejudicada, mesmo não havendo deliberação de matéria semelhante.

Em 2016 a CFT solicitou à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira uma nota técnica a respeito da possibilidade de declaração de prejudicialidade de projeto de decreto legislativo. O PDC pretendia sustar o efeito de ato do Poder Executivo relativo à LOA de 2015. A Nota Técnica nº 14/2016 concluiu que o PDC se tornou extemporâneo em 2016, com o encerramento do exercício financeiro de 2015. Ou seja, o presidente da comissão pôde declarar a prejudicialidade do PDC em razão da perda de oportunidade, nos termos do inciso I do art. 164.

Carneiro, Santos e Netto (2016) exemplificam a prejudicialidade por perda de oportunidade quando determinado projeto tenha por finalidade promover alterações em diploma legal e este venha a ser revogado no decorrer da tramitação do projeto. Por exemplo, em 2014 encontrava-se em tramitação na CCJC o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.121/2013, que sustava a aplicação de um acordo de

cooperação técnica. O acordo foi cancelado e, portanto, o PDC foi declarado prejudicado por haver perdido a oportunidade.

Outro exemplo desse tipo de prejudicialidade é o que ocorre após a aprovação de uma matéria. Caso existam requerimentos de audiência pública ou de urgência relacionados à proposição recém aprovada, serão prejudicados por perda de oportunidade.

> Art. 164. O presidente da Câmara ou de comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação:
> I – por haver perdido a oportunidade;
> II – em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou comissão, em outra deliberação.
> § 1º Em qualquer caso, a declaração de prejudicialidade será feita perante a Câmara ou comissão, sendo o despacho publicado no *Diário da Câmara dos Deputados*.
> § 2º Da declaração de prejudicialidade poderá o autor da proposição, no prazo de cinco sessões a partir da publicação do despacho, ou imediatamente, na hipótese do parágrafo subsequente, interpor recurso ao Plenário da Câmara, que deliberará, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
> § 3º Se a prejudicialidade, declarada no curso de votação, disser respeito a emenda ou dispositivo de matéria em apreciação, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania será proferido oralmente.
> § 4º A proposição dada como prejudicada será definitivamente arquivada pelo presidente da Câmara.

O autor da proposição, no prazo de cinco sessões, pode recorrer da declaração de prejudicialidade ao Plenário da Câmara dos Deputados. A matéria declarada prejudicada será definitivamente arquivada após o decurso de cinco sessões ou após a deliberação do recurso.

5.10 Do arquivamento

Existem algumas situações que podem levar ao arquivamento de uma proposição.

- Proposição com poder conclusivo com pareceres, quanto ao mérito, pela rejeição: essa proposição, após o encerramento de sua tramitação, é publicada e remetida à Mesa para ser anunciada na ordem do dia, em razão da possibilidade de recurso contra o poder conclusivo. Caso não haja recurso (ou se este não for aceito), e os pareceres quanto ao mérito forem pela rejeição, a matéria será tida como rejeitada e arquivada pelo presidente da Câmara (arts. 58 e 133).
- Proposição sem poder conclusivo: mesmo que a proposição receba parecer de uma ou mais comissões pela rejeição da matéria, ela só será arquivada após manifestação do Plenário pela rejeição.
- Proposição que receba parecer terminativo quanto à admissibilidade: as comissões responsáveis pelo parecer terminativo são: a CCJC, quanto à

constitucionalidade ou juridicidade da matéria; a CFT, em relação à adequação financeira e orçamentária; e a comissão especial criada para apreciar proposição que verse sobre matéria de competência de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, acerca das duas preliminares. Se uma dessas comissões se manifestar pela inadmissibilidade da matéria e não houver emenda saneadora ou recurso contra o parecer terminativo (ou se o recurso não for aceito), a proposição será arquivada pelo presidente da Câmara (arts. 54 e 144 a 146).

- Proposição pendente de deliberação e tida como prejudicada: também é arquivada pelo presidente da Câmara, conforme já citado na seção 5.9, que trata da prejudicialidade.
- Proposição pendente de parecer ou com parecer contrário de uma comissão: é arquivada ao fim da legislatura, com algumas exceções. Esse tema é detalhado na seção 8.5 (Fim da legislatura e arquivamento de proposições).
- Proposições apensadas: ao final da tramitação de uma proposição, as apensadas, mesmo que tenham recebido parecer pela aprovação ou aprovação parcial, serão consideradas prejudicadas e arquivadas. Somente a proposição com preferência regimental será transformada em norma jurídica.

De acordo com o art. 16, II, *d*, a competência para determinar o arquivamento ou desarquivamento de proposições é do presidente da Câmara dos Deputados. Uma comissão não pode arquivar proposição enviada para sua apreciação (art. 57, V), mas pode sugerir ao presidente da Câmara o arquivamento (art. 57, IV).

Uma comissão pode arquivar determinados papéis enviados para apreciação (art. 57, V), tais como pronunciamentos escritos e outros documentos recebidos em audiências públicas (art. 258).

O entendimento vigente é que uma comissão não pode arquivar proposição distribuída pelo presidente da Câmara, bem como proposições acessórias como emenda, parecer, recurso, etc. Assim, os presidentes das comissões arquivam as proposições que surgem internamente e que não afetam a tramitação de uma proposição fora do âmbito da comissão como, por exemplo, requerimento de solicitação de audiência pública, após realização da respectiva audiência. A maioria dos casos referem-se a requerimentos de procedimentos, denominados requerimentos "sobre a mesa", tais como: requerimento que solicita a retirada de matéria da ordem do dia; requerimento de retirada de tramitação de requerimento, solicitado pelo autor; requerimento de retirada de emenda, solicitado pelo autor da emenda; requerimento de retirada de tramitação de parecer, solicitado pelo autor; requerimento de retirada de voto em separado, solicitado pelo autor.

6. Proposições

De acordo com o art. 100 do RICD, proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara dos Deputados. É o texto discutido e votado pelos parlamentares, de acordo com as regras regimentais, e que pode dar origem a norma jurídica.

> Art. 100. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.
> § 1º As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.
> [...]

Nem toda proposição resulta em norma jurídica, como será visto adiante, porém toda proposição é instrumento por meio do qual os parlamentares formalizam suas ideias e propostas.

Para Carneiro, Santos e Netto (2016), as proposições são "ideias organizadas na forma escrita para o exercício parlamentar e o alcance dos anseios da população brasileira". Já para Pacheco (2002), é por meio das proposições que a Câmara dos Deputados exerce suas funções institucionais.

Os principais tipos de proposição são: proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle. A lista é apenas exemplificativa, pois existem outras matérias objeto de deliberação da Câmara e de suas comissões não previstas no art. 100, tais como: mensagens do Poder Executivo para ratificação de determinados atos, denúncias de crime de responsabilidade contra o presidente da República, petições e representações de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridade, etc. (PACHECO, 2002).

Algumas proposições são instrumentos iniciais do processo legislativo, por meio das quais a Câmara dos Deputados exerce sua função legislativa. São elas: PEC e projetos.

> Art. 108. A Câmara dos Deputados exerce a sua função legislativa por via de projeto de lei ordinária ou complementar, de decreto legislativo ou de resolução, além de proposta de emenda à Constituição.

As PECs dão origem às emendas constitucionais, enquanto os projetos dão origem às leis (ordinárias, complementares e delegadas), aos decretos legislativos e às resoluções. Tais proposições possuem previsão constitucional.

> CF/1988
> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
> I – emendas à Constituição;
> II – leis complementares;

> III – leis ordinárias;
> IV – leis delegadas;
> V – medidas provisórias;
> VI – decretos legislativos;
> VII – resoluções.
> [...]

As proposições, com exceção das emendas, são numeradas em séries específicas por legislatura. Cada tipo de proposição indicada no art. 138, I, terá numeração própria formada pela sigla da proposição, número e ano de apresentação. Exemplos: PEC nº 309/2013, PL nº 7.920/2014, PLP nº 11/2011.

> Art. 138. As proposições serão numeradas de acordo com as seguintes normas:
> I – terão numeração por legislatura, em séries específicas:
> a) as propostas de emenda à Constituição (PEC);[5]
> b) os projetos de lei ordinária (PL);
> c) os projetos de lei complementar (PLP);
> d) os projetos de decreto legislativo (PDC), com indicação da Casa de origem;
> e) os projetos de resolução (PRC);
> f) os requerimentos (REQ);
> g) as indicações (INC);
> h) as propostas de fiscalização e controle (PFC);
> II – as emendas serão numeradas, em cada turno, pela ordem de entrada e organizadas pela ordem dos artigos do projeto, guardada a sequência determinada pela sua natureza, a saber, supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas e aditivas;
> III – as subemendas de comissão figurarão ao fim da série das emendas de sua iniciativa, subordinadas ao título "Subemendas", com a indicação das emendas a que correspondam; quando à mesma emenda forem apresentadas várias subemendas, terão estas numeração ordinal em relação à emenda respectiva;
> IV – as emendas do Senado a projeto da Câmara serão anexadas ao projeto primitivo e tramitarão com o número deste.
> [...]

As proposições em tramitação na Câmara podem ser pesquisadas a partir do sítio da Câmara dos Deputados na internet (www.camara.leg.br) no menu atividade legislativa/projetos de leis e outras proposições. A pesquisa simplificada apresenta alguns campos para preenchimento, ao passo que a pesquisa avançada proporciona uma busca mais refinada. Existem também algumas pesquisas prontas e a possibilidade de se cadastrar para receber por *e-mail* informações sobre a tramitação de proposições. A seguir serão apresentados mais detalhes sobre os principais tipos de proposição.

5 Na transcrição do artigo foram incluídas as siglas das proposições.

6.1 Proposta de emenda à Constituição

Proposta de emenda à Constituição (PEC) é a proposição destinada a alterar a Constituição Federal, de acordo com as regras gerais estabelecidas no art. 60 da própria norma constitucional.

O poder constituinte originário, responsável por elaborar a Constituição, outorgou ao Congresso Nacional a competência para deliberar sobre as emendas constitucionais. A doutrina denomina essa competência de poder constituinte derivado, pois deriva do poder originário.

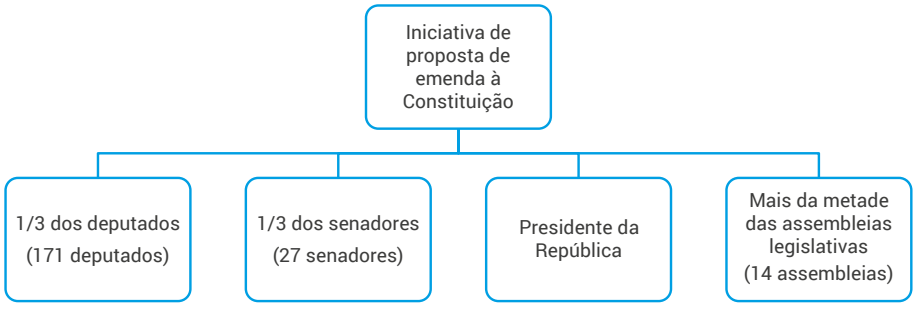
O poder constituinte derivado, por sua vez, pode ser dividido em decorrente, revisor e reformador. O poder constituinte derivado decorrente é a capacidade das unidades da federação de elaborarem suas respectivas constituições estaduais. No caso do DF, não há uma constituição, mas lei orgânica, assim como nos municípios.

Já o poder constituinte derivado revisor, também conhecido como revisão constitucional, tem por objetivo adaptar a Constituição às novas necessidades do país. A CF/1988 previu, no art. 3º do ADCT, a realização de uma revisão, pelo Congresso Nacional, em sessão unicameral, após cinco anos de promulgação da Constituição. A revisão constitucional ocorreu em 1994.

Por fim, o poder constituinte derivado reformador é o poder de modificar a Constituição por meio de emendas constitucionais.

A Constituição brasileira é considerada rígida, visto que, para alterá-la, a iniciativa precisa contar com apoio de pelo menos um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. A PEC também pode ser apresentada pelo presidente da República ou pelas assembleias legislativas. Nesse último caso, a iniciativa precisa contar com a aprovação de mais da metade das assembleias legislativas das unidades da federação, tendo-se manifestado, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Ressalte-se que a Câmara Legislativa do Distrito Federal não foi contemplada com a possibilidade de coautoria de PEC.

Figura 7 – Iniciativa de PEC



Fonte: Constituição Federal.

A Constituição Federal não determina por qual das casas do Congresso Nacional uma PEC deve iniciar sua tramitação.

A discussão e a votação dos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, do STF e dos tribunais superiores têm início na Câmara dos Deputados (art. 64

da CF/1988). Por essa razão, tradicionalmente, as PECs de iniciativa do presidente começam a tramitar pela Câmara dos Deputados, bem como as de iniciativa dos deputados.

Já o art. 212 do RISF estabelece que poderão ter tramitação iniciada no Senado propostas de emenda à Constituição de iniciativa dos seus membros e das assembleias legislativas das unidades da federação.

Em resumo, uma PEC de autoria de deputados ou do presidente da República inicia sua tramitação pela Câmara dos Deputados. Uma PEC de autoria de senadores começa a tramitar pelo Senado Federal. Já uma PEC proposta pela maioria das assembleias legislativas pode iniciar sua tramitação pela Câmara ou pelo Senado.

O RICD dispõe sobre a tramitação das PECs em seus arts. 201 a 203. Na Câmara dos Deputados, as PECs são analisadas inicialmente pela CCJC quanto à admissibilidade da matéria.

> Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

Em relação à admissibilidade da PEC, a QO nº 10.407/1997 estabeleceu a possibilidade de aprovação de parecer pela inadmissibilidade parcial, por meio de emenda supressiva, com o objetivo de sanar o vício de inconstitucionalidade. Quaisquer outras modificações na PEC são de competência da comissão especial, inclusive a admissibilidade das emendas apresentadas na comissão.

Em fevereiro de 2015, o Plenário aprovou a admissibilidade da PEC nº 352/2013 (Reforma Política), com base no art. 52, § 6º, do RICD. O presidente, de ofício, pautou a matéria para apreciação pelo Plenário, uma vez que o prazo da CCJC para apreciar a admissibilidade estava esgotado. Trata-se de novo entendimento em relação ao assunto, pois, até então, considerava-se que o prazo deveria começar a contar novamente a partir da instalação da comissão na nova legislatura. Porém, naquela data, a comissão ainda não havia sido reinstalada.

> Art. 52. [...]
> § 6º Sem prejuízo do disposto nos §§ 4º e 5º, esgotados os prazos previstos neste artigo, o presidente da Câmara poderá, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado, determinar o envio de proposição pendente de parecer à comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso, independentemente de interposição do recurso previsto no art. 132, § 2º, para as referidas no art. 24, inciso II.

A PEC será arquivada se for inadmitida pela CCJC, a não ser que o autor, com apoiamento de líderes que representem um terço dos deputados (171 parlamentares), requeira apreciação preliminar pelo Plenário (art. 202, § 1º). Havendo recurso, o Plenário decidirá pela admissibilidade da matéria, que seguirá seu curso, ou pela inadmissibilidade.

Caso seja admitida, a proposta será analisada por comissão especial designada pelo presidente da Câmara dos Deputados, que terá prazo de quarenta sessões para emitir parecer.

De acordo com o art. 202, § 3º, assim como a proposta inicial, as emendas à PEC necessitam da assinatura de um terço dos membros da Câmara (171 deputados) ou do Senado Federal (27 senadores). Na Câmara dos Deputados, o relator tem a prerrogativa de emendar o texto sem necessidade do apoiamento constitucional. No Senado Federal, o relator precisa do apoiamento de um terço dos senadores. As emendas à PEC são apresentadas perante a comissão especial nas primeiras dez sessões de funcionamento da comissão, contadas a partir da sua instalação. Para maiores detalhes sobre a comissão especial, consulte a seção 2.3.1 (Comissão especial para dar parecer a PEC).

Caso seja aprovada na comissão especial, a PEC segue para o plenário, onde será discutida e votada em dois turnos distintos, com intervalo de cinco sessões entre cada turno. No plenário, a proposta precisa ser aprovada em cada turno por três quintos dos votos (308 votos) dos membros da Câmara, em votação nominal.

Após a aprovação em primeiro turno, a PEC retorna à comissão especial para elaboração da redação do vencido, ocasião em que são corrigidos vícios de linguagem, e ocorre a adequação da forma, de acordo com a boa técnica legislativa. Em seguida, a proposta retorna ao plenário para o segundo turno de discussão e votação.

Caso a PEC receba novas emendas ou destaques, retornará à comissão especial para elaboração da redação final, no prazo de uma sessão, prorrogável por outra. Após ser aprovada em segundo turno na Câmara dos Deputados, a PEC segue para o Senado Federal.

No Senado, a PEC é encaminhada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que tem prazo de trinta dias para emitir parecer. Na sequência, a proposta será votada pelo Plenário em dois turnos, com quórum de três quintos de votos favoráveis para aprovação (49 senadores), com intervalo de cinco dias úteis entre os turnos. Não há criação de comissão especial.

Para que seja aprovado definitivamente, o texto deverá ser deliberado por ambas as casas em dois turnos, conforme determina o art. 60 da CF/1988.

> CF/1988
> Art. 60. [...]
> § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Em função da determinação constitucional, na tramitação de PEC não existe Casa revisora como nas demais proposições, uma vez que o mesmo texto deve ser aprovado pelas duas Casas.

Assim, quando o texto aprovado em uma Casa é alterado pela outra, podem ocorrer duas situações, de acordo com a QO nº 456/2004:

- se a parte não modificada for autônoma em relação ao restante do texto, a parte aprovada nas duas Casas é promulgada, e a modificada é desmembrada, tornando-se uma nova proposta;
- se a parte modificada não for autônoma em relação ao restante do texto, a proposição é enviada para a outra Casa e terá tramitação inicial.

Em resumo, PEC aprovada em uma das Casas, caso receba emendas na outra, retornará como nova PEC, tendo o tratamento de proposição inicial, a não ser que a parte não emendada possa ser desmembrada e promulgada.

De acordo com o art. 203 do RICD, PEC recebida do Senado, bem como as emendas do Senado a PEC oriunda da Câmara, terão tramitação em conformidade com o estabelecido no art. 202, devendo passar pela CCJC, comissão especial e Plenário.

Após ser aprovada em ambas as Casas, a emenda à Constituição é promulgada em sessão conjunta pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 60, § 3º, da CF/1988), não se sujeitando à sanção ou ao veto presidencial.

Se a PEC for rejeitada ou prejudicada, a matéria não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. Para maiores informações sobre sessão legislativa, consulte a seção 3.1 (A legislatura).

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, quando aprovados pelas duas casas do Congresso Nacional sob o mesmo rito das PECs, são a elas equivalentes (art. 5º, § 3º, da CF/1988).

Em abril de 2018 encontravam-se em tramitação na Câmara dos Deputados 1.165 PECs. Desse total, 536 tramitavam em conjunto e 133 aguardavam a criação de comissão especial pela Presidência da Câmara.

Em 5/6/2014, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 81/2014, que altera o art. 243 da CF/1988, resultado da aprovação da PEC nº 57/1999 do Senado Federal (PEC nº 438/2001 na Câmara dos Deputados). A denominada PEC do Trabalho Escravo, que estabelece a expropriação de terras onde seja utilizada mão de obra escrava, foi aprovada depois de quinze anos de tramitação.

Limites do poder constituinte derivado

O poder constituinte é considerado um poder ilimitado e incondicionado, uma vez que não possui limites previamente estabelecidos. Já o poder de reforma da Constituição não é absoluto, mas limitado, subordinado às regras e condições estabelecidas pelo poder constituinte originário.

As limitações do poder constituinte derivado podem ser classificadas em temporais, circunstanciais, formais (ou processuais) e materiais.

- **Limitação temporal:** proibição de alterar a Constituição por determinado período de tempo. Esse tipo de limitação não existe na Constituição brasileira.
- **Limitações circunstanciais:** as que impedem a realização de alterações na Constituição sob determinadas circunstâncias, consideradas excepcionais. O § 1º do art. 60 da CF/1988 determina que a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

- **Limitações formais (ou processuais):** referem-se ao poder de iniciativa e aos procedimentos a serem observados na alteração constitucional, tais como turnos, quórum de votação e forma de promulgação.
- **Limitação material:** refere-se ao objeto da reforma e impede a alteração de determinadas matérias, tornando-as imutáveis. No caso brasileiro, o § 4º do art. 60 da CF/1988 apresenta as chamadas cláusulas pétreas, não passíveis de abolição.

Em relação às limitações circunstanciais, alguns doutrinadores entendem que essas limitações não impedem a apresentação e a discussão da matéria, mas sua votação e promulgação, enquanto outros entendem que a tramitação das PECs deve ser suspensa, desde a publicação, pelo presidente da República, do decreto que institui a medida excepcional até o fim de sua vigência. Em 2018, o Decreto nº 9.288, de 16/2/2018, estabeleceu intervenção federal no estado do Rio de Janeiro até o dia 31 de dezembro. O presidente do Senado Federal decidiu interromper a tramitação de todas as PECs naquela Casa ao passo que o presidente da Câmara dos Deputados, por meio da QO nº 395/2018, suspendeu a tramitação das PECs em plenário, permitindo a continuidade dos trabalhos das comissões especiais.

> Art. 60. [...]
> § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. [...]
> § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
> I – a forma federativa de Estado;
> II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
> III – a separação dos Poderes;
> IV – os direitos e garantias individuais.

Ressalte-se que podem existir PECs que tratem das cláusulas pétreas, desde que seja para aperfeiçoar o sistema, não para restringir direitos e garantias.

As cláusulas acima são conhecidas como limitações materiais explícitas. Existem também as chamadas limitações materiais implícitas, contidas ao longo do texto constitucional, decorrentes das limitações explícitas, como, por exemplo, a titularidade do poder constituinte originário, a titularidade do poder constituinte derivado, o processo de alteração constitucional e a supressão do § 4º do art. 60 da CF/1988.

A não observância das limitações impostas pelo legislador constitucional durante o processo de elaboração da emenda enseja a inconstitucionalidade da emenda aprovada.

Em fevereiro de 2018, o presidente da República decretou intervenção federal no estado do Rio de Janeiro até 31/12/2018, com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública naquele Estado.

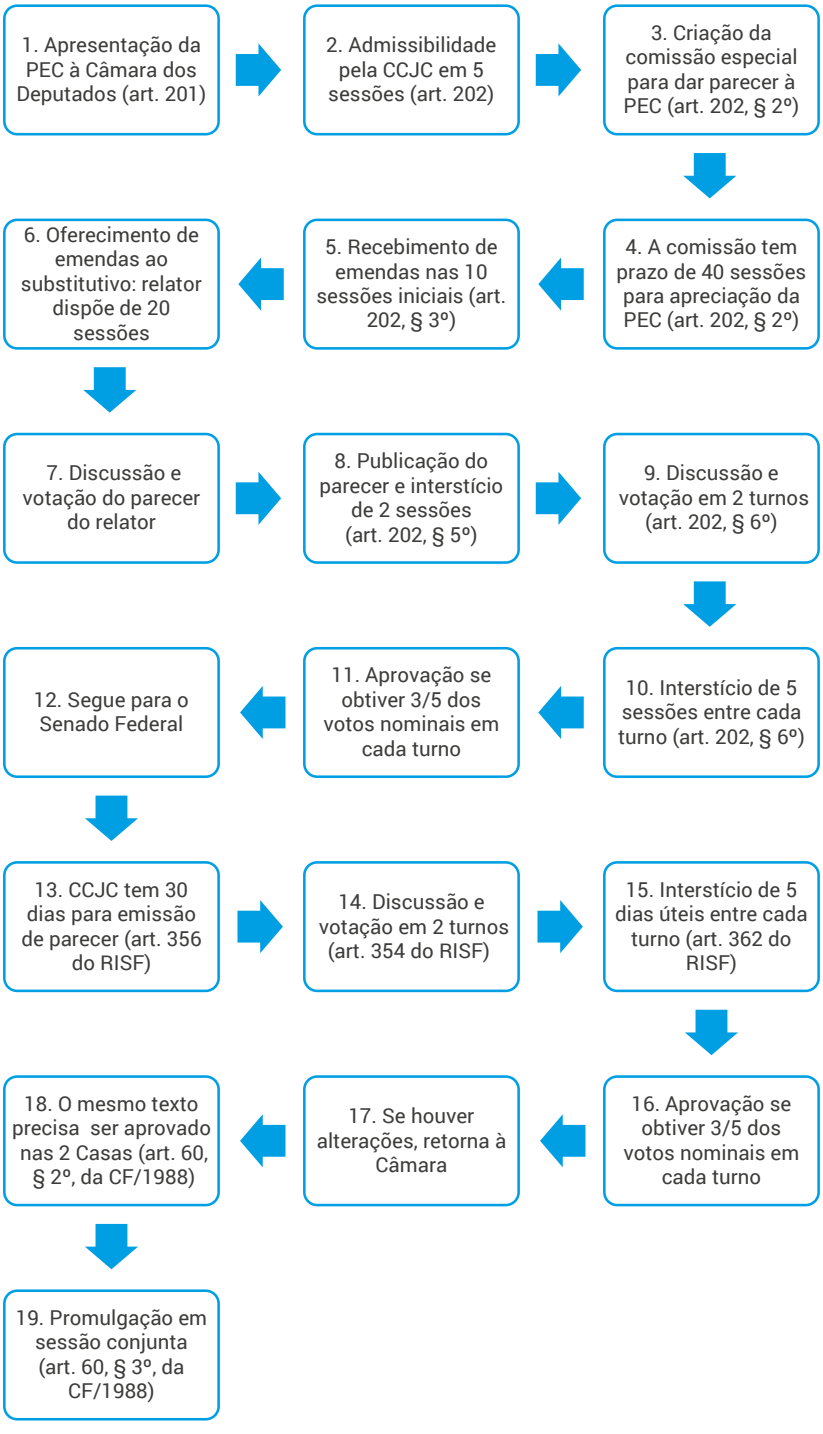
> Art. 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição:
> I – apresentada pela terça parte, no mínimo, dos deputados; pelo Senado Federal; pelo presidente da República; ou por mais da metade das assembleias legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros;

> II – desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais.

Considerando o § 1º do art. 60 da Constituição e o inciso I do art. 201 do RICD, o presidente decidiu a QO nº 395/2018 no sentido de que, durante a vigência da intervenção federal, as PECs não podem ser submetidas à discussão e votação em plenário, porém, podem tramitar até a conclusão da análise da matéria pela comissão especial competente.

A figura 8 apresenta, de forma resumida, a tramitação de PEC no Congresso Nacional.

Figura 8 – Tramitação de PEC



Fonte: RICD.

6.2 Projeto

Os projetos dão origem a leis, decretos legislativos ou resoluções. É por meio dos projetos e das PECs que a Câmara dos Deputados exerce a função legislativa.

> Art. 108. A Câmara dos Deputados exerce a sua função legislativa por via de projeto de lei ordinária ou complementar, de decreto legislativo ou de resolução, além da proposta de emenda à Constituição.

Os projetos de lei destinam-se a regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do presidente da República (art. 109, I). O § 1º do art. 109 apresenta os órgãos e entidades que podem iniciar projeto de lei na Câmara.

A CF/1988 estabelece a competência dos órgãos e entidades externas ao Congresso Nacional para a iniciativa legislativa. No caso dos cidadãos, o § 2º do art. 61 determina que:

> CF/1988
> Art. 61. [...]
> § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Os projetos de decreto legislativo, previstos no art. 109, II, do RICD, têm por finalidade regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção ou veto do presidente da República. O art. 49 da CF/1988 estabelece dezessete competências exclusivas do Congresso Nacional, tais como: ratificar tratados internacionais; aprovar o estado de defesa, a intervenção federal e o estado de sítio; sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar; autorizar referendo e convocar plebiscito, entre outros.

Já os projetos de resolução, previstos no art. 109, III, do RICD, destinam-se a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados, previstas no art. 51 da CF/1988. Exemplos: autorizar a instauração de processo contra o presidente, o vice-presidente e os ministros de Estado; elaborar seu regimento interno e dispor sobre sua organização e funcionamento.

Para maiores detalhes sobre os decretos legislativos, consulte a seção 1.4.6, e sobre as resoluções, consulte a seção 1.4.7.

> Art. 109. Destinam-se os projetos:
> I – de lei a regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do presidente da República;
> II – de decreto legislativo a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do presidente da República;
> III – de resolução a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos como:
> a) perda de mandato de deputado;

b) criação de comissão parlamentar de inquérito;
c) conclusões de comissão parlamentar de inquérito;
d) conclusões de comissão permanente sobre proposta de fiscalização e controle;
e) conclusões sobre as petições, representações ou reclamações da sociedade civil;
f) matéria de natureza regimental;
g) assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos.
§ 1º A iniciativa de projetos de lei na Câmara será, nos termos do art. 61 da Constituição Federal e deste regimento:
I – de deputados, individual ou coletivamente;
II – de comissão ou da Mesa;
III – do Senado Federal;
IV – do presidente da República;
V – do Supremo Tribunal Federal;
VI – dos tribunais superiores;
VII – do procurador-geral da República;
VIII – dos cidadãos.
§ 2º Os projetos de decreto legislativo e de resolução podem ser apresentados por qualquer deputado ou comissão, quando não sejam de iniciativa privativa da Mesa ou de outro colegiado específico.

A matéria constante de projeto de lei rejeitado só poderá ser objeto de novo projeto de lei na mesma sessão legislativa caso o autor obtenha o necessário apoiamento.

> Art. 110. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara, ou, nos casos dos incisos III a VIII do § 1º do artigo anterior, por iniciativa do autor, aprovada pela maioria absoluta dos deputados.

Uma proposição retirada pelo autor também não poderá ser reapresentada na mesma sessão legislativa, salvo deliberação do Plenário (art. 104, § 4º). Entretanto, de acordo com a QO nº 318/2013, só se considera reapresentação se a proposição tiver idêntico teor e mesma autoria da anterior.

A redação das proposições deve ser clara e concisa e utilizar as técnicas previstas na Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Os projetos de lei podem dar origem a leis ordinárias ou a leis complementares, expressamente exigidas pela CF/1988. Vejamos alguns exemplos:

> CF/1988
> Art. 18. [...]
> § 2º Os territórios federais integram a União, e sua criação, transformação em estado ou reintegração ao estado de origem serão reguladas em lei complementar.
> [...]

> Art. 37. [...]
> XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.
> [...]

Os projetos de lei ordinária, projetos de resolução e projetos de decreto legislativo são aprovados por maioria simples, em votação simbólica, enquanto os projetos de lei complementar são discutidos e votados em dois turnos e devem ser aprovados por maioria absoluta (257 votos) apurados pelo processo nominal.

> Art. 148. As proposições em tramitação na Câmara são subordinadas, na sua apreciação, a turno único, excetuadas as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os demais casos expressos neste regimento.
> [...]
> Art. 183. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.
> § 1º Os projetos de leis complementares à Constituição somente serão aprovados se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara, observadas, na sua tramitação, as demais normas regimentais para discussão e votação.
> [...]

A exigência de dois turnos de discussão e votação para a aprovação de projeto de lei complementar é regimental, e não constitucional, uma vez que o art. 69 da CF/1988 estabelece apenas a necessidade de aprovação por maioria absoluta. No Senado Federal, os projetos de lei complementar são apreciados em turno único. Apesar dessas diferenças, não existe hierarquia entre lei ordinária e lei complementar.

Os dois turnos de discussão e votação de projeto de lei complementar referem-se à discussão e votação pelo Plenário. Nas comissões, todas as matérias são apreciadas em turno único de discussão e de votação (art. 56, § 2º).

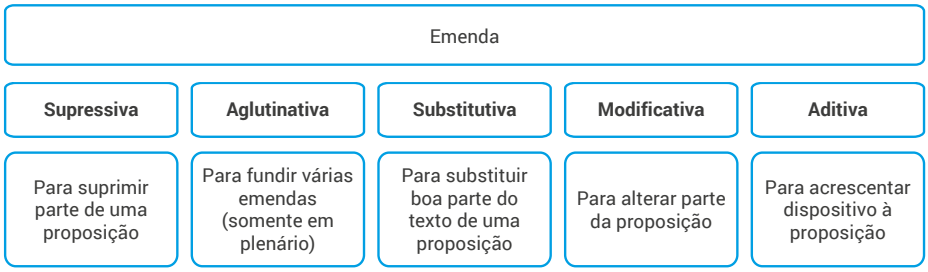
6.3 Emenda

As emendas (EMD) são elementos acessórios à proposição principal. Possuem a função de alterar partes ou todo o texto principal. É por meio delas que os parlamentares propõem modificações pontuais ou substanciais ao conteúdo do texto em análise.

As emendas podem ser individuais ou coletivas (de autoria de deputados ou de comissões) e podem ser apresentadas em comissão, no caso de projetos sujeitos à apreciação conclusiva, ou em plenário, nos demais casos.

Conforme apresentado na figura 9, as emendas classificam-se em supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas.

Figura 9 – Tipos de emendas



Fonte: RICD.

Emenda supressiva tem por objetivo erradicar parte de uma proposição, mantendo a coerência e o sentido do texto principal.

Emenda aglutinativa é utilizada para fundir emendas, podendo incluir também parte do texto da proposição em uma única emenda. De forma diferente das demais, ela é apresentada até o momento da votação da proposição ou do texto a que se refere, não recebe parecer do relator e, de acordo com várias questões de ordem (QOs nºs 62/1996, 10.473/1997, 288/2003), pode utilizar conteúdo de textos constantes da discussão (proposições, matérias apensadas, substitutivos, emendas), desde que não apresente nada novo, podendo o texto final não ser necessariamente idêntico às partes aglutinadas.

A apresentação de emenda aglutinativa pode provocar o adiamento da votação por uma sessão, para que o texto final resultante da fusão seja publicado e distribuído (art. 122, § 2º).

De acordo com o art. 122 e com a QO nº 176/2007, não é cabível a apresentação de emenda aglutinativa no âmbito das comissões.

> Art. 122. As emendas aglutinativas podem ser apresentadas em plenário, para apreciação em turno único, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram, pelos autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos membros da Casa ou por líderes que representem esse número.
>
> § 1º Quando apresentada pelos autores, a emenda aglutinativa implica a retirada das emendas das quais resulta.
>
> § 2º Recebida a emenda aglutinativa, a Mesa poderá adiar a votação da matéria por uma sessão para fazer publicar e distribuir em avulsos o texto resultante da fusão.

Emenda substitutiva é apresentada para substituir boa parte do texto da proposição principal. Quando altera substancialmente a proposição principal, passa a ser denominada "substitutivo". Também será considerada substitutivo se a alteração substancial visar ao aperfeiçoamento da técnica legislativa, considerada alteração formal a ser realizada pela CCJC.

Pacheco (2002) destaca a relevância das emendas aglutinativas e substitutivas. A emenda substitutiva, ou substitutivo, é apresentada pelo relator da comissão e, sendo aprovada, passa a ter preferência na votação em relação ao projeto ao qual se refere,

"perdendo a característica de proposição acessória". Já as emendas aglutinativas, apresentadas durante a votação da matéria, sobrepõem-se até mesmo aos substitutivos.

Emenda modificativa tem por objetivo alterar parte da proposição, sem que a modificação da proposta seja substancial.

Emenda aditiva acrescenta novo dispositivo à proposição principal.

Existem ainda as subemendas, que são emendas apresentadas com o objetivo de alterar outras emendas. Uma subemenda, que só pode ser apresentada em comissão, tem por objetivo modificar outra emenda e pode ser supressiva, substitutiva ou aditiva.

Uma subemenda substitutiva tem preferência na votação da respectiva emenda (art. 191, X).

> Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas *a* a *e* do inciso I do art. 138.
> § 1º As emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas.
> § 2º Emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição.
> § 3º Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.
> § 4º Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se "substitutivo" quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.
> § 5º Emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente.
> § 6º Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição.
> § 7º Denomina-se subemenda a emenda apresentada em comissão a outra emenda e que pode ser, por sua vez, supressiva, substitutiva ou aditiva, desde que não incida, a supressiva, sobre emenda com a mesma finalidade.
> § 8º Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

Compete ao presidente da Câmara ou da comissão, conforme o caso, recusar emendas mal formuladas, que tratem de assunto estranho ao projeto ou que fujam ao campo temático da comissão, e devolvê-las ao autor. Nesse caso, o autor da emenda pode recorrer da decisão ao respectivo Plenário.

> Art. 125. O presidente da Câmara ou de comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico.

6.3.1 Emendas de admissibilidade

Durante o exame de admissibilidade previsto no art. 54 (seção 1.9 – Poder terminativo), a comissão pode aprovar ou rejeitar a matéria. Quando se tratar de matéria sujeita à apreciação conclusiva, a rejeição poderá ser evitada mediante apresentação de emendas, no prazo de cinco sessões, com objetivo de sanar eventuais vícios.

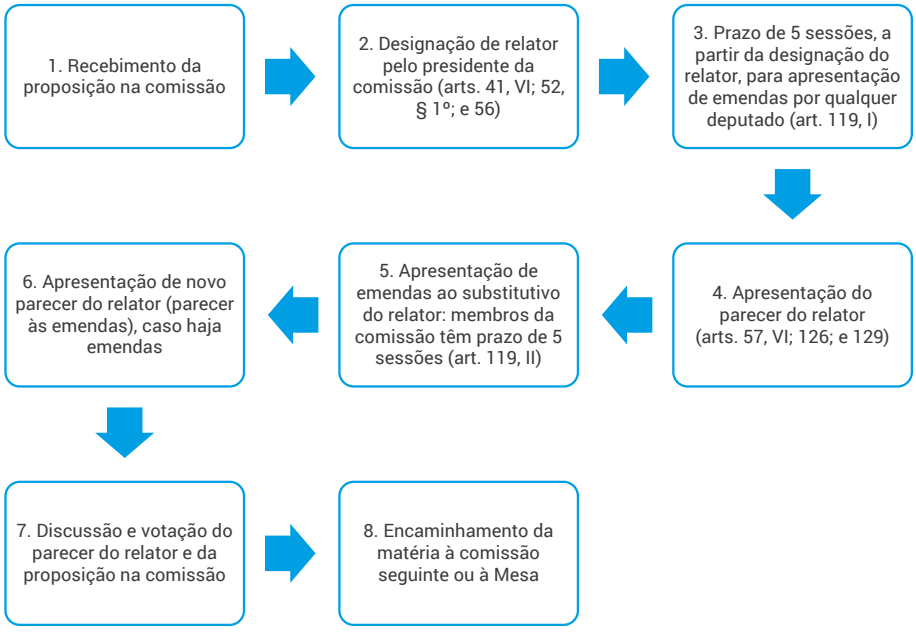
As emendas saneadoras podem ser oferecidas pelo relator ou por qualquer membro, no âmbito das comissões específicas: CFT, quanto à adequação financeira e orçamentária; CCJC, quanto à constitucionalidade e juridicidade; e comissão especial, em substituição às duas comissões anteriores.

Quando a matéria se encontra na CFT ou na CCJC para manifestação somente quanto à admissibilidade, não é permitida a apresentação de emendas de mérito. A CFT devolve essas emendas ao autor, enquanto a CCJC tem orientado os relatores a oferecer parecer pela antirregimentalidade da emenda.

6.3.2 Emendas em comissão e em plenário

Ao longo da tramitação de proposição sujeita à apreciação conclusiva nas comissões, podem ser apresentadas emendas por qualquer deputado, membro da comissão e demais parlamentares. O processo de tramitação dessas emendas é apresentado na figura 10.

Figura 10 – Apresentação de emenda em comissão



Fonte: RICD.
Elaboração dos autores.

A apresentação dessas emendas não é restrita aos membros da comissão, de modo a garantir o direito de participação no processo legislativo a todos os parlamentares,

uma vez que, não havendo recurso, a matéria não será submetida à apreciação do Plenário, por se tratar de matéria sujeita à apreciação conclusiva das comissões.

Essas proposições recebem emendas de deputados e da CLP (emenda de comissão criada a partir de sugestão recebida de entidade da sociedade civil).

As emendas podem ser apresentadas no prazo de cinco sessões após a publicação de aviso na ordem do dia das comissões, e serão objeto de análise do relator da matéria.

Em seu parecer, o relator deverá manifestar-se sobre cada emenda, podendo aprová-las, aprová-las parcialmente ou rejeitá-las e também apresentar substitutivo.

> Art. 119. As emendas poderão ser apresentadas em comissão no caso de projeto sujeito a apreciação conclusiva:
> I – a partir da designação do relator, por qualquer deputado, individualmente, e se for o caso com o apoiamento necessário, e pela Comissão de Legislação Participativa, nos termos da alínea *a* do inciso XII do art. 32 deste regimento;
> II – a substitutivo oferecido pelo relator, por qualquer dos membros da comissão.
> § 1º As emendas serão apresentadas no prazo de cinco sessões após a publicação de aviso na ordem do dia das comissões.
> § 2º A emenda somente será tida como da comissão, para efeitos posteriores, se versar sobre matéria de seu campo temático ou área de atividade e for por ela aprovada.
> § 3º A apresentação de substitutivo por comissão constitui atribuição da que for competente para opinar sobre o mérito da proposição, exceto quando se destinar a aperfeiçoar a técnica legislativa, caso em que a iniciativa será da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
> § 4º Considerar-se-ão como não escritos emendas ou substitutivos que infringirem o disposto nos parágrafos anteriores, desde que provida reclamação apresentada antes da aprovação definitiva da matéria pelas comissões ou pelo Plenário.

Somente os membros da comissão poderão apresentar emendas ao substitutivo oferecido pelo relator. Ao se manifestar sobre as emendas, o relator deverá apresentar novo parecer, que poderá concluir por um novo substitutivo. Porém, conforme esclarece a QO nº 281/2008, o novo substitutivo não recebe emendas.

A apresentação de substitutivo é atribuição das comissões de mérito. Contudo, a CCJC, mesmo nos casos em que não se pronuncia quanto ao mérito, poderá apresentar substitutivo com vistas a melhorar a redação do texto de acordo com a boa técnica legislativa (art. 119, § 3º).

Emendas de plenário

As proposições sujeitas à deliberação do Plenário não recebem emendas durante a tramitação pelas comissões, mas durante a discussão da matéria no plenário ou até a votação da redação final.

As emendas apresentadas em plenário, com exceção das aglutinativas, são distribuídas às comissões para manifestação, de acordo com a competência de cada

comissão. Nesse caso, a proposição ficará aguardando os pareceres das emendas para retomar sua tramitação no plenário.

> Art. 120. As emendas de plenário serão apresentadas:
> I – durante a discussão em apreciação preliminar, turno único ou primeiro turno, por qualquer deputado ou comissão;
> II – durante a discussão em segundo turno:
> a) por comissão, se aprovada pela maioria absoluta de seus membros;
> b) desde que subscritas por um décimo dos membros da Casa, ou líderes que representem esse número;
> III – à redação final, até o início da sua votação, observado o quórum previsto nas alíneas *a* e *b* do inciso anterior.
> [...]
> Art. 121. As emendas de plenário serão publicadas e distribuídas, uma a uma, às comissões, de acordo com a matéria de sua competência.
> *Parágrafo único*. O exame do mérito, da adequação financeira ou orçamentária e dos aspectos jurídicos e legislativos das emendas poderá ser feito, por delegação dos respectivos colegiados técnicos, mediante parecer apresentado diretamente em plenário, sempre que possível pelos mesmos relatores da proposição principal junto às comissões que opinaram sobre a matéria.

As emendas aglutinativas podem ser apresentadas, até o momento da votação do dispositivo a que se refiram, pelos autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos deputados ou por líderes que representem esse número. Quando apresentada pelos autores das emendas, a emenda aglutinativa provoca a retirada das emendas das quais resulta (art. 122).

No primeiro turno ou turno único de discussão e votação, as emendas podem ser apresentadas por qualquer deputado ou comissão.

Durante a discussão em segundo turno, somente são aceitas emendas coletivas, nos termos do art. 120, II. As proposições sujeitas a segundo turno de discussão e votação são PECs, projetos de lei complementar e projetos de modificação do RICD.

Ao receberem as emendas de plenário, as comissões dispõem do mesmo prazo da proposição principal para emitir seu parecer, ou seja, cinco sessões, dez sessões ou quarenta sessões, de acordo com o regime de tramitação da matéria. Porém, as emendas são distribuídas ao mesmo tempo para todas as comissões, de acordo com a competência temática de cada uma, ainda que a proposição não esteja em tramitação sob regime de urgência.

As emendas são distribuídas a um relator, preferencialmente o mesmo da proposição principal, que deverá apresentar parecer às emendas na metade do prazo destinado à comissão.

> Art. 52. Excetuados os casos em que este regimento determine de forma diversa, as comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:
> I – cinco sessões, quando se tratar de matéria em regime de urgência;
> II – dez sessões, quando se tratar de matéria em regime de prioridade;

> III – quarenta sessões, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária;
> IV – o mesmo prazo da proposição principal, quando se tratar de emendas apresentadas no plenário da Câmara, correndo em conjunto para todas as comissões, observado o disposto no parágrafo único do art. 121.
> § 1º O relator disporá da metade do prazo concedido à comissão para oferecer seu parecer.
> [...]

Quando necessário, as comissões poderão delegar a um relator a apresentação do parecer às emendas diretamente em plenário, preferencialmente para o mesmo relator da proposição principal. Esse fato ocorre, geralmente, quando da apreciação de matérias em regime de urgência, a fim de dar agilidade à deliberação.

> Art. 121. As emendas de plenário serão publicadas e distribuídas, uma a uma, às comissões, de acordo com a matéria de sua competência.
> *Parágrafo único*. O exame do mérito, da adequação financeira ou orçamentária e dos aspectos jurídicos e legislativos das emendas poderá ser feito, por delegação dos respectivos colegiados técnicos, mediante parecer apresentado diretamente em plenário, sempre que possível pelos mesmos relatores da proposição principal junto às comissões que opinaram sobre a matéria.

Após a aprovação do parecer do relator relativo às emendas, a proposição será encaminhada à Mesa para que possa continuar sua tramitação em plenário.

6.3.3 Emendas do Senado Federal

As emendas do Senado (EMS), apresentadas na função de casa revisora de projetos iniciados na Câmara, são distribuídas às comissões competentes, juntamente com os projetos a que se referem (art. 123 do RICD).

Caso o Senado Federal ofereça emendas a projeto iniciado na Câmara, esta Casa não as poderá modificar, mas poderá aprová-las ou rejeitá-las. Caso o Senado Federal ofereça um substitutivo, este é considerado como uma série de emendas, e a comissão poderá aprová-lo, rejeitá-lo (prevalecendo o projeto) ou aprovar/rejeitar partes do substitutivo, por meio de destaques.

De acordo com o art. 190 e com a Reclamação nº 4/2017, o substitutivo do Senado Federal a projeto de lei é tratado na Câmara como uma série de emendas. Nesse caso, a comissão deve manifestar-se de forma conclusiva sobre todas as emendas, podendo apresentar parecer favorável a uma ou mais emendas e contrário a outra ou outras, caso em que a votação se faz por grupos, segundo o sentido dos pareceres.

6.3.4 Emendas em apreciação preliminar

Antes da deliberação do Plenário, as proposições (exceto requerimentos) são apreciadas pelas comissões quanto ao mérito e à admissibilidade.

O parecer da comissão contrário à admissibilidade da proposição denomina-se parecer terminativo e ocasiona seu arquivamento.

> Art. 54. Será terminativo o parecer:
> I – da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;
> II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;
> III – da comissão especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.
> [...]

O interessado na continuidade da tramitação da proposição pode apresentar recurso, em plenário, contra o parecer terminativo da comissão. Caso o recurso seja aprovado, o Plenário deliberará sobre a matéria "em apreciação preliminar".

> Art. 120. [...]
> § 1º Na apreciação preliminar só poderão ser apresentadas emendas que tiverem por fim escoimar a proposição dos vícios arguidos pelas comissões referidas nos incisos I a III do art. 54.
> [...]
> Art. 144. Haverá apreciação preliminar em plenário quando for provido recurso contra parecer terminativo de comissão, emitido na forma do art. 54.
> [...]
> Art. 145. Em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição somente quanto à sua constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária.
> § 1º Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, a votação far-se-á primeiro sobre ela.
> § 2º Acolhida a emenda, considerar-se-á a proposição aprovada quanto à preliminar, com a modificação decorrente da emenda.
> § 3º Rejeitada a emenda, votar-se-á a proposição, que, se aprovada, retomará o seu curso, e, em caso contrário, será definitivamente arquivada.
> Art. 146. Quando a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, ou a Comissão de Finanças e Tributação, apresentar emenda tendente a sanar vício de inconstitucionalidade ou injuridicidade, e de inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, respectivamente, ou o fizer a comissão especial referida no art. 34, II, a matéria prosseguirá o seu curso, e a apreciação preliminar far-se-á após a manifestação das demais comissões constantes do despacho inicial.

Durante a apreciação preliminar, pode ser apresentada emenda saneadora do vício que causou o parecer terminativo. Caso a emenda seja aprovada, seu texto será incorporado à proposição, que seguirá seu curso.

6.3.5 Emendas a proposições em regime de urgência

As proposições em regime de urgência não possuem poder conclusivo e, portanto, só podem receber emendas em plenário.

Para dar mais celeridade à tramitação dessas matérias, essas proposições só recebem emendas de comissão ou assinadas por um quinto dos membros da Câmara (103 deputados) ou líderes que representem esse número.

> Art. 120. [...]
> § 4º As proposições urgentes, ou que se tornarem urgentes em virtude de requerimento, só receberão emendas de comissão ou subscritas por um quinto dos membros da Câmara ou líderes que representem esse número, desde que apresentadas em plenário até o início da votação da matéria.
> [...]

Caso a matéria tenha tramitado de forma conclusiva por uma ou mais comissões antes de se tornar urgente em virtude de requerimento, a proposição poderá ter recebido emendas nas comissões e terá nova fase de emendamento durante a discussão em plenário.

6.3.6 Emendas de redação

Emenda de redação é uma emenda modificativa apresentada com o objetivo de corrigir erro na redação do texto da proposição. Esse tipo de emenda não pode alterar o mérito da proposição.

> Art. 118. [...]
> § 8º Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

A emenda de redação é apresentada na CCJC, que, em regra, é a responsável pela elaboração da redação do vencido e da redação final da proposição.

A redação do vencido é a redação da proposição aprovada em primeiro turno. Em geral ela decorre da necessidade de se consolidar o texto aprovado, após a apresentação de grande número de emendas e/ou destaques.

> Art. 194. Terminada a votação em primeiro turno, os projetos irão à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para redigir o vencido.
> *Parágrafo único*. A redação será dispensada, salvo se houver vício de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir, nos projetos aprovados em primeiro turno, sem emendas.
> [...]
> Art. 197. É privativo da comissão específica para estudar a matéria redigir o vencido e elaborar a redação final, nos casos de proposta de emenda à Constituição, de projeto de código ou sua reforma e, na hipótese do § 6º do art. 216, de projeto de regimento interno.

Em alguns casos, a redação do vencido é feita por comissão especial. Isso ocorre nos casos de PEC, projeto de código e projeto de reforma do RICD. A redação do vencido também pode ser feita pela Mesa, no caso de projeto de reforma do RICD apresentado por esse órgão, por deputado ou por comissão permanente.

6.4 Indicação

Indicação (INC) é a proposição que permite a deputado ou comissão sugerir providência a ser adotada por comissão ou por outro poder (em geral, o Poder Executivo). Trata-se de sugestão, sem poder coercitivo e sem determinação de prazo para que a providência seja tomada ou que alguma ação seja realizada.

A indicação encaminhada a outro poder tem por objetivo sugerir a realização de determinada ação ou o envio de projeto cuja matéria seja de iniciativa daquele poder.

As indicações para órgãos externos são encaminhadas ao primeiro secretário da Mesa Diretora que, por sua vez, as direciona aos respectivos órgãos e entidades.

A indicação encaminhada a uma ou mais comissões tem por objetivo sugerir a manifestação do órgão técnico sobre determinado assunto, no sentido de que a comissão opte por iniciar projeto sobre o tema em questão.

De acordo com Pacheco (2002), a indicação encaminhada por comissão só faz sentido quando se pretende dar maior peso político à iniciativa, uma vez que o deputado tem competência concorrente com as comissões para apresentar proposições dessa natureza.

> Art. 113. Indicação é a proposição através da qual o deputado:
> I – sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva;
> II – sugere a manifestação de uma ou mais comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara.
> § 1º Na hipótese do inciso I, a indicação será objeto de requerimento escrito, despachado pelo presidente e publicado no *Diário da Câmara dos Deputados*.
> § 2º Na hipótese do inciso II, serão observadas as seguintes normas:
> I – as indicações recebidas pela Mesa serão lidas em súmula, mandadas à publicação no *Diário da Câmara dos Deputados* e encaminhadas às comissões competentes;
> II – o parecer referente à indicação será proferido no prazo de vinte sessões, prorrogável a critério da Presidência da comissão;
> III – se a comissão que tiver de opinar sobre indicação concluir pelo oferecimento de projeto, seguirá este os trâmites regimentais das proposições congêneres;
> IV – se nenhuma comissão opinar em tal sentido, o presidente da Câmara, ao chegar o processo à Mesa, determinará o arquivamento da indicação, cientificando-se o autor para que este, se quiser, ofereça projeto próprio à consideração da Casa;
> V – não serão aceitas proposições que objetivem:
> a) consulta a comissão sobre interpretação e aplicação de lei;

> b) consulta a comissão sobre atos de qualquer Poder, de seus órgãos e autoridades.

Por exemplo, em 10/12/2014, a Comissão de Seguridade Social e Família apresentou a Indicação nº 6.624/2014, que sugere ao Ministério da Saúde a adoção de incentivos e outras providências para a produção nacional de alguns insumos farmacêuticos ativos críticos ao Complexo Industrial da Saúde e ao SUS. Em 11/12/2014, a Comissão de Educação apresentou a Indicação nº 6.631/2014, que sugere ao Poder Executivo a elaboração de projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional referente à instituição do Plano Nacional de Educação no Sistema Prisional (PNEP), com a definição de metas e respectivas estratégias.

Em 2013 foram propostas 1.253 indicações e, em dezembro de 2014, 1.186 ainda aguardavam resposta (95% do total).

Em dezembro de 2014, encontravam-se em tramitação na Câmara dos Deputados 847 indicações iniciadas naquele ano, a maioria com sugestão de ações aos ministros de Estado ou à Presidência da República. Desse total, 625 estavam aguardando resposta (74% do total).

Sobre esse tema, a Comissão de Educação criou súmulas com o objetivo de orientar os relatores sobre o parecer relativo a determinadas matérias. As orientações sugerem ao relator que o parecer a projetos de lei que tenham por objetivo criação de escola pública, de *campus* universitário, de inclusão de disciplina ou outra alteração curricular deve recomendar o envio de indicação ao Poder Executivo, caso o relator concorde com o mérito da iniciativa, uma vez que a iniciativa legislativa desse tipo de proposição compete ao presidente da República.

6.5 Requerimento

Requerimento (REQ) é proposição acessória por meio da qual o deputado ou a comissão solicita providências ou informações sobre determinado assunto. Os arts. 114 a 117 apresentam lista não exaustiva de requerimentos.

O art. 114 traz uma relação de requerimentos, verbais ou escritos, que não são votados, mas decididos pelo presidente.

> Art. 114. Serão verbais ou escritos, e imediatamente despachados pelo presidente, os requerimentos que solicitem:
> I – a palavra, ou a desistência desta;
> II – permissão para falar sentado, ou da bancada;
> III – leitura de qualquer matéria sujeita ao conhecimento do Plenário;
> IV – observância de disposição regimental;
> V – retirada, pelo autor, de requerimento;
> VI – discussão de uma proposição por partes;
> VII – retirada, pelo autor, de proposição com parecer contrário, sem parecer, ou apenas com parecer de admissibilidade;
> VIII – verificação de votação;
> IX – informações sobre a ordem dos trabalhos, a agenda mensal ou a ordem do dia;

> X – prorrogação de prazo para o orador na tribuna;
> XI – dispensa do avulso para a imediata votação da redação final já publicada;
> XII – requisição de documentos;
> XIII – preenchimento de lugar em comissão;
> XIV – inclusão em ordem do dia de proposição com parecer, em condições regimentais de nela figurar;
> XV – reabertura de discussão de projeto encerrada em sessão legislativa anterior;
> XVI – esclarecimento sobre ato da administração ou economia interna da Câmara;
> XVII – licença a deputado, nos termos do § 3º do art. 235.
> *Parágrafo único*. Em caso de indeferimento e a pedido do autor, o Plenário será consultado, sem discussão nem encaminhamento de votação, que será feita pelo processo simbólico.

O art. 115 apresenta o requerimento de pedido de informação a ministro de Estado e o de inserção de informações nos anais da Câmara dos Deputados. Esses requerimentos são despachados pelo presidente, ouvida a Mesa.

No caso de pedido de informação a ministro de Estado, qualquer deputado pode apresentar ao presidente da Câmara requerimento nesse sentido. A Mesa Diretora consulta a existência de pedidos semelhantes e encaminha o pedido ao ministério, por meio da Primeira Secretaria.

Caso algum deputado queira que a autoria do requerimento seja de comissão, este deverá ser apresentado na comissão e aprovado pelo respectivo Plenário.

De acordo com o art. 116, o requerimento de informação, que deve ser respondido em 30 dias, deve referir-se a ato ou fato na área de competência do ministério, incluídos os órgãos ou entidades da administração pública indireta sob sua supervisão.

Na seção 4.2.4 é apresentada uma lista de autoridades com nível hierárquico semelhante ao de ministro de Estado. Por serem consideradas ministros de Estado, todas estão sujeitas ao requerimento de informação previsto no art. 115.

> Art. 115. Serão escritos e despachados no prazo de cinco sessões, pelo presidente, ouvida a Mesa, e publicados com a respectiva decisão no *Diário da Câmara dos Deputados*, os requerimentos que solicitem:
> I – informação a ministro de Estado;
> II – inserção, nos anais da Câmara, de informações, documentos ou discurso de representante de outro Poder, quando não lidos integralmente pelo orador que a eles fez remissão.
> *Parágrafo único*. Nas hipóteses deste artigo, caberá recurso ao Plenário dentro em cinco sessões a contar da publicação do despacho indeferitório no *Diário da Câmara dos Deputados*. O recurso será decidido pelo processo simbólico, sem discussão, sendo permitido o encaminhamento de votação pelo autor do requerimento e pelos líderes, por cinco minutos cada um.

O art. 117 apresenta uma lista de requerimentos a serem apresentados por escrito e que necessitam da aprovação do Plenário para que possam produzir efeitos.

> Art. 117. Serão escritos e dependerão de deliberação do Plenário os requerimentos não especificados neste regimento e os que solicitem:
> I – representação da Câmara por comissão externa;
> II – convocação de ministro de Estado perante o Plenário;
> III – sessão extraordinária;
> IV – sessão secreta;
> V – não realização de sessão em determinado dia;
> VI – retirada da ordem do dia de proposição com pareceres favoráveis, ainda que pendente do pronunciamento de outra comissão de mérito;
> VII – prorrogação de prazo para a apresentação de parecer por qualquer comissão;
> VIII – audiência de comissão, quando formulados por deputado;
> IX – destaque, nos termos do art. 161;
> X – adiamento de discussão ou de votação;
> XI – encerramento de discussão;
> XII – votação por determinado processo;
> XIII – votação de proposição, artigo por artigo, ou de emendas, uma a uma;
> XIV – dispensa de publicação para votação de redação final;
> XV – urgência;
> XVI – preferência;
> XVII – prioridade;
> XVIII – voto de pesar;
> XIX – voto de regozijo ou louvor.
> [...]

Nem todos os requerimentos encontram-se nos arts. 114 a 117. Por exemplo, os requerimentos de inversão de pauta e de audiência pública não aparecem nessas listas.

Os principais requerimentos relativos às comissões são detalhados no capítulo 7 (Requerimentos).

6.6 Recurso

Recurso (REC) é a proposição por meio da qual um parlamentar ou grupo de parlamentares recorre de decisão proferida pelo presidente da Câmara, pelo presidente de comissão ou por algum órgão técnico, com o objetivo de reverter essa decisão.

Em geral o recurso é de iniciativa do autor da proposição a que se refere a decisão a ser recorrida.

A seguir são apresentados alguns exemplos de recursos previstos no RICD:

> Art. 57. [...]
> XXI – o membro da comissão pode levantar questão de ordem sobre a ação ou omissão do órgão técnico que integra, mas somente depois de resolvida conclusivamente pelo seu presidente poderá a questão ser levada, em grau de **recurso**, por escrito, ao presidente da Câmara, sem prejuízo do andamento da matéria em trâmite.

> [...]
> Art. 95. [...]
> § 8º O deputado, em qualquer caso, poderá **recorrer** da decisão da Presidência para o Plenário, sem efeito suspensivo, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que terá o prazo máximo de três sessões para se pronunciar. Publicado o parecer da comissão, o recurso será submetido na sessão seguinte ao Plenário.
> [...]
> Art. 104. A retirada de proposição, em qualquer fase do seu andamento, será requerida pelo autor ao presidente da Câmara, que, tendo obtido as informações necessárias, deferirá, ou não, o pedido, com **recurso** para o Plenário.
> [...]
> Art. 125. O presidente da Câmara ou de comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou **recurso**, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico.
> [...]
> Art. 132. [...]
> § 2º Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no *Diário da Câmara dos Deputados* e no avulso da ordem do dia, houver **recurso** nesse sentido, de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara.
> [...]
> Art. 164. [...]
> § 2º Da declaração de prejudicialidade poderá o autor da proposição, no prazo de cinco sessões a partir da publicação do despacho, ou imediatamente, na hipótese do parágrafo subsequente, interpor **recurso** ao Plenário da Câmara, que deliberará, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
> [...]
> (grifos nossos)

O recurso pode ser feito pelo parlamentar, de forma verbal ou escrita, e dirigido ao presidente da Câmara ou ao Plenário, conforme o caso.

Por exemplo, recurso contra decisão de questão de ordem em comissão deve ser obrigatoriamente apresentado por escrito ao presidente da Câmara dos Deputados. Muitos parlamentares apresentam questões de ordem referentes a fatos ocorridos no âmbito das comissões diretamente em plenário.

O presidente da Câmara, nos casos em que lhe compete decidir sobre o recurso, pode consultar a CCJC, uma vez que entre as atividades daquela comissão encontra-se a manifestação sobre os recursos.

> Art. 17. São atribuições do presidente, além das que estão expressas neste regimento ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: [...]
> III – quanto às comissões: [...]
> f) julgar recurso contra decisão de presidente de comissão em questão de ordem;
> [...]
> Art. 32. São as seguintes as comissões permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: [...]
> IV – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania: [...]
> c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra comissão, ou em razão de recurso previsto neste regimento;
> [...]

De acordo com o § 8º do art. 95, a CCJC tem prazo de três sessões para aprovar recurso relativo a questão de ordem encaminhado pelo presidente da Câmara dos Deputados. Trata-se de prazo muito curto para recebimento do recurso, designação de relator, elaboração do parecer, discussão e aprovação do parecer.

Em 2007 foi formulada a QO nº 60/2007 em virtude de ter sido declarado prejudicado requerimento de adiamento de discussão (que solicitava adiamento por dez sessões) relativo a um recurso. O presidente decidiu que não cabe a apresentação de requerimento de adiamento de discussão por mais de três sessões, por ser esse o prazo da comissão para apreciar o recurso.

O recurso deve ser apresentado dentro do prazo regimental previsto para cada caso. Na maioria das vezes, não implica em suspensão da tramitação da proposição, o que pode tornar intempestiva a resposta ao recurso.

6.7 Parecer

O parecer é uma proposição utilizada por comissão para se pronunciar sobre matéria sujeita a sua deliberação.

> Art. 56. Os projetos de lei e demais proposições distribuídas às comissões, consoante o disposto no art. 139, serão examinados pelo relator designado em seu âmbito, ou no de subcomissão ou turma, quando for o caso, para proferir parecer.
> § 1º A discussão e a votação do parecer e da proposição serão realizadas pelo Plenário da comissão.
> [...]

O parecer é composto pelo relatório, voto do relator e parecer da comissão. O relatório apresenta informações relevantes sobre a matéria e sobre sua tramitação, tais como importância da matéria, itens de destaque, tipo de análise na comissão (mérito e/ou admissibilidade) emendas apresentadas, audiências públicas realizadas, proposições apensadas, comissões pelas quais tramitou, etc.

O voto do relator apresenta sua opinião em relação à matéria, manifestando-se pela aprovação, aprovação parcial ou rejeição da proposição, das proposições apensadas e das emendas apresentadas, com possibilidade de apresentação de substitutivo. Se o relator concluir pela elaboração de qualquer proposição legislativa, deverá apresentar o respectivo texto, seja emenda, requerimento, projeto, substitutivo, etc.

O parecer da comissão (PAR) apresenta a decisão da comissão, informando o resultado da votação, nomes dos deputados votantes e respectivos votos. Também deve informar os votos em separado apresentados.

> Art. 129. O parecer por escrito constará de três partes:
> I – relatório, em que se fará exposição circunstanciada da matéria em exame;
> II – voto do relator, em termos objetivos, com a sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial, da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda;
> III – parecer da comissão, com as conclusões desta e a indicação dos deputados votantes e respectivos votos.

As duas primeiras partes do parecer (relatório e voto) são elaboradas pelo relator. Esse documento, não expressamente previsto no RICD, é conhecido como parecer do relator (PRL). O parecer propriamente dito só passa a existir após a aprovação do parecer do relator pela comissão.

O parecer pode ser de mérito e/ou de admissibilidade, conforme o despacho de distribuição realizado pelo presidente da Câmara (seção 1.6). Ele também pode ser opinativo, no caso de matéria sujeita ao Plenário, ou conclusivo, no caso de matéria sujeita à tramitação conclusiva.

O art. 129, ao definir que o parecer é composto por três partes, criou uma certa confusão ao nomear uma das partes como "parecer da comissão". Talvez fosse mais prudente chamar a terceira parte de "resultado", para tornar mais claro o conteúdo de cada texto. Por exemplo, uma pessoa que solicita o parecer da CCJC sobre uma matéria estará se referindo à parte final do parecer (resultado) ou ao parecer (composto pelas três partes)?

> **Como é no Senado?** No Senado Federal, o relator apresenta um relatório. Caso este seja aprovado pela comissão, passa a constituir o parecer (art. 132 do RISF).

Ao elaborar um parecer, o relator deve manifestar-se somente sobre a parte da matéria que trate de assunto da área temática da comissão que integra. Caso queira incorporar o texto aprovado na comissão anterior, poderá fazê-lo em seu substitutivo sem alterar a parte que não seja do campo temático de sua comissão.

Cada comissão por onde tramita uma proposição deve aprovar um parecer sobre a matéria. Assim, uma proposição distribuída para três comissões que devam manifestar-se quanto ao mérito terá um processo formado por três pareceres, da comissão menos abrangente até a mais abrangente. A estes pareceres serão acrescentadas as manifestações da CFT (mérito e/ou adequação financeira e orçamentária) e da CCJC (mérito e/ou constitucionalidade e juridicidade). À medida que a matéria tramita pelas comissões, estas não são obrigadas a incorporar em cada

parecer o texto aprovado na comissão anterior. Essa incorporação poderá ser feita na redação final. Porém, cada comissão de mérito costuma aprovar um parecer que engloba o texto aprovado nas comissões anteriores.

Em seu parecer, o relator deve pronunciar-se sobre a matéria principal e sobre todas as apensadas em um único documento. Por exemplo, o relator pode manifestar-se pela aprovação do projeto, na forma de substitutivo, e pela rejeição dos demais projetos apensados e respectivas emendas. O relator também pode manifestar-se pela aprovação de todas as proposições, pela aprovação parcial de algumas apensadas, etc.

Caso o relator se manifeste pela aprovação de dois ou mais projetos apensados, obrigatoriamente deverá apresentar um substitutivo, que irá consolidar o texto da matéria a ser aprovada. Esse entendimento foi confirmado na QO nº 318/2017.

> Art. 126. Parecer é a proposição com que uma comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo.
> *Parágrafo único.* A comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória, ou de matéria ainda não objetivada em proposição.
> Art. 127. Cada proposição terá parecer independente, salvo as apensadas na forma dos arts. 139, I, e 142, que terão um só parecer.

O substitutivo aprovado pela comissão tem preferência, na votação em plenário, sobre o projeto original (art. 191, II). Em se tratando de matéria conclusiva, terá preferência na elaboração da redação final, no âmbito da CCJC.

Em plenário, é possível a apresentação de destaque para requerer a preferência de um dos projetos ou substitutivos em relação ao substitutivo da comissão de maior mérito.

A CFT e a CCJC, ao se manifestar sobre os pressupostos de admissibilidade, emitem parecer sobre toda a matéria oferecida pelas comissões de mérito. Entende-se que a proposição pode sofrer destaques em plenário e, nesse caso, toda a matéria já contaria com parecer de admissibilidade, não sendo necessário o retorno à comissão ou a indicação de relator para se manifestar sobre esses pressupostos em plenário.

De forma preventiva, a CFT sempre se manifesta sobre todas as proposições – principal, apensadas e acessórias – quanto à adequação financeira e orçamentária, oferecendo emendas saneadoras, quando necessário. Essa prática tem por objetivo manter toda a matéria instruída para o caso de a proposição que tenha preferência natural ser considerada inconstitucional ou injurídica, sob análise da CCJC, e uma outra proposição, entre as apensadas, vir a ter preferência na apreciação.

As comissões contam com o apoio de dois órgãos de assessoramento institucional: a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e a Consultoria Legislativa. Tais órgãos dispõem de consultores especializados em diversas áreas temáticas, designados para assessorar tanto o presidente, durante as reuniões das comissões, quanto o relator, na elaboração de parecer.

> Art. 41. Ao presidente de comissão compete, além do que lhe for atribuído neste regimento, ou no regulamento das comissões: [...]
> XXIII – solicitar ao órgão de assessoramento institucional, de sua iniciativa ou a pedido do relator, a prestação de assessoria ou consultoria técnico-legislativa ou especializada, durante as reuniões da comissão ou para instruir as matérias sujeitas à apreciação desta.
> [...]
> Art. 64. As comissões contarão, para o desempenho das suas atribuições, com assessoramento e consultoria técnico-legislativa e especializada em suas áreas de competência, a cargo do órgão de assessoramento institucional da Câmara, nos termos de resolução específica e do que prevê o § 1º do art. 278.

O parecer do relator, após ser apresentado e lido na comissão, será submetido a discussão e votação. O relator dispõe de metade do prazo concedido à comissão para a elaboração do parecer, prazo que pode ser prorrogado pelo presidente da comissão, que também tem o poder de designar outro relator no caso de esgotamento do prazo para elaboração do parecer. Maiores detalhes sobre o papel do relator podem ser vistos na seção 3.8 (Relator).

Esgotado o prazo para manifestação de uma comissão, a proposição pendente de parecer poderá ser enviada para a comissão seguinte ou ao Plenário. Nesse caso, a proposição já não tramitará sob o poder conclusivo.

> Art. 52. [...]
> § 6º Sem prejuízo do disposto nos §§ 4º e 5º, esgotados os prazos previstos neste artigo, o presidente da Câmara poderá, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado, determinar o envio de proposição pendente de parecer à comissão seguinte ou ao plenário, conforme o caso, independentemente de interposição do recurso previsto no art. 132, § 2º, para as referidas no art. 24, inciso II.

O parecer pode ser proferido oralmente nos seguintes casos excepcionais:

- inclusão de matéria na ordem do dia da comissão para apreciação imediata (art. 52, § 5º);
- deliberação de matéria urgente por requerimento (art. 157, § 2º);
- declaração de prejudicialidade de matéria em apreciação (art. 164, § 3º);
- emendas à redação final de projetos de código (art. 208, § 2º).

Em geral, o relator encarregado de proferir o parecer oral em plenário é o relator da última comissão a manifestar-se quanto ao mérito da matéria ou o da comissão especial, quando for o caso. O parecer oral compreende o parecer quanto ao mérito e também o parecer quanto à admissibilidade da matéria (adequação financeira e orçamentária e constitucionalidade e juridicidade).

> Art. 52. [...]
> § 5º A comissão poderá, mediante requerimento de um terço de seus membros, aprovado pela maioria absoluta da respectiva composição plenária, incluir matéria na ordem do dia para apreciação imediata, independentemente do disposto nos parágrafos anteriores, desde que publicada e distribuída em avulsos ou cópias. Não havendo parecer, o presidente designará relator para proferi-lo oralmente no curso da reunião ou até a reunião seguinte.
> [...]
> Art. 128. Nenhuma proposição será submetida a discussão e votação sem parecer escrito da comissão competente, exceto nos casos previstos neste regimento.
> *Parágrafo único*. Excepcionalmente, quando o admitir este regimento, o parecer poderá ser verbal.
> [...]
> Art. 157. [...]
> § 2º Findo o prazo concedido, a proposição será incluída na ordem do dia para imediata discussão e votação, com parecer ou sem ele. Anunciada a discussão, sem parecer de qualquer comissão, o presidente designará relator que o dará verbalmente no decorrer da sessão, ou na sessão seguinte, a seu pedido.
> [...]
> Art. 164. [...]
> § 3º Se a prejudicialidade, declarada no curso de votação, disser respeito a emenda ou dispositivo de matéria em apreciação, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania será proferido oralmente.
> [...]
> Art. 208. [...]
> § 2º As emendas à redação final serão apresentadas na própria sessão e votadas imediatamente, após parecer oral do relator-geral ou relator parcial.

É na segunda parte do parecer que o relator apresenta sua opinião sobre a aprovação ou rejeição da matéria. A seguir são apresentados alguns exemplos da parte final do voto do relator:

- Quanto ao mérito:

> [...] diante do exposto, voto pela aprovação, no mérito, do Projeto de Lei nº 12.345/2017, na forma do substitutivo anexo e pela rejeição de todas as emendas apresentadas (nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 10, 11 e 12).
>
> [...] diante do exposto, voto pela aprovação, no mérito, do Projeto de Lei nº 12.345/2017, na forma do substitutivo proposto, pela aprovação parcial das Emendas nºs 1, 2, 4 e 8 e pela rejeição das Emendas nºs 3, 5, 6, 7.
>
> [...] diante do exposto, voto pela aprovação, quanto ao mérito, do Projeto de Lei nº 12.345/2017 e pela aprovação parcial do Projeto de Lei nº 12.356/2017 apensado, na forma do substitutivo, e rejeição dos Projetos de Lei nºs 13.456/2017 e 14.567/2017 apensados.

- Quanto à admissibilidade (CCJC):

  [...] pela constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa do Projeto de Lei nº [...] pela inconstitucionalidade das emendas nºs [...]

- Quanto à admissibilidade (CFT):

  [...] pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº [...] e pela incompatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras das ementas nºs [...]

- Quanto ao mérito e admissibilidade (comissão especial):

  [...] dessa forma, por todo o exposto, voto pela aprovação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 123/2016 e 456/2016, nos termos do substitutivo anexo, pela admissibilidade de todas as emendas, pela aprovação das Emendas nºs 1 e 8, pela aprovação parcial da Emenda nº 5, nos termos do substitutivo anexo, e pela rejeição das demais emendas.

  [...] por todo o exposto, nosso voto é: I – pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 12.345/2010 e de todas as emendas apresentadas; II – pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 12.345/2010, por inexistência de impacto financeiro e orçamentário, bem como de todas as emendas apresentadas; III – no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 12.345/2010 e das emendas de redação apresentadas e pela rejeição das demais emendas.

6.7.1 Tipos de pareceres

Algumas vezes o relator apresenta mais de uma versão do parecer sobre determinada matéria. Cada parecer é publicado pela secretaria da comissão com a denominação de Parecer 1, Parecer 2, etc. Enquanto não for encerrada a discussão, o relator pode apresentar várias versões do seu parecer, sendo considerado válido pela comissão o último parecer entregue.

Após o início da discussão, caso o relator resolva alterar seu parecer, geralmente em função das sugestões feitas pelos demais deputados, este será recebido como complementação de voto (CVO).

Após a votação do parecer, caso sejam aprovados destaques, o novo parecer será recebido como parecer reformulado.

O presidente da Câmara poderá devolver à comissão o parecer contrário às disposições regimentais ou que tenha manifestação sobre assunto além de seu campo temático, desde que provida reclamação apresentada antes da aprovação definitiva da matéria. Nesse caso, a comissão deverá elaborar e aprovar novo parecer, que também é conhecido como parecer reformulado.

Em resposta à QO nº 278/2017, o presidente informou que, ao considerar como não escrito o parecer oferecido por uma comissão, a votação do parecer foi cancelada e o relator deveria oferecer um novo parecer à proposição.

> Art. 55. A nenhuma comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica.

> *Parágrafo único.* Considerar-se-á como não escrito o parecer, ou parte dele, que infringir o disposto neste artigo, o mesmo acontecendo em relação às emendas ou substitutivos elaborados com violação do art. 119, §§ 2º e 3º, desde que provida reclamação apresentada antes da aprovação definitiva da matéria pelas comissões ou pelo Plenário. [...]
> Art. 130. Os pareceres aprovados, depois de opinar a última comissão a que tenha sido distribuído o processo, serão remetidos juntamente com a proposição à Mesa.
> *Parágrafo único.* O presidente da Câmara devolverá à comissão o parecer que contrarie as disposições regimentais, para ser reformulado na sua conformidade, ou em razão do que prevê o parágrafo único do art. 55.

Em resumo:

- Parecer do relator (PRL): parecer do relator recebido pela comissão até o início da discussão da matéria.
- Complementação de voto (CVO): parecer do relator recebido pela comissão após o início da discussão da matéria.
- Parecer reformulado (PRR): parecer alterado em função da aprovação de destaques ou em decorrência de provimento de reclamação formulada ao presidente da Câmara.

Em plenário, muitas vezes os deputados usam a frase "reformular o parecer" no sentido de apresentar uma complementação de voto.

6.8 Proposta de fiscalização e controle

Uma proposta de fiscalização e controle (PFC) é proposição que objetiva a fiscalização de atos e fatos administrativos, contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da administração pública federal, compreendendo a administração direta e indireta, além de pessoas físicas ou jurídicas que recebam ou administrem valores ou bens públicos.

Trata-se de uma espécie de auditoria realizada por comissão, geralmente com auxílio do TCU, destinada a apurar denúncias de irregularidades cometidas no âmbito da administração pública federal.

> Art. 60. Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas casas e comissões:
> I – os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;
> II – os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;
> III – os atos do presidente e vice-presidente da República, dos ministros de Estado, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, do procurador-geral da República e do advogado-geral da União que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade;

> IV – os de que trata o art. 253.
> [...]
> Art. 253. As petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa, serão recebidas e examinadas pela Ouvidoria Parlamentar, pelas comissões ou pela Mesa, conforme o caso, desde que:
> I – encaminhadas por escrito ou por meio eletrônico, devidamente identificadas em formulário próprio, ou por telefone, com a identificação do autor;
> II – o assunto envolva matéria de competência da Câmara dos Deputados.
>
> CF/1988
> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
> *Parágrafo único*. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A proposta pode ser apresentada em qualquer comissão da Câmara dos Deputados, que a encaminha à SGM para numeração. O autor de PFC não precisa ser membro da comissão na qual apresenta a proposta, mas o objeto da fiscalização deve guardar pertinência temática com a comissão.

A proposta retorna à comissão, onde será indicado relator incumbido de oferecer relatório prévio com manifestação sobre a oportunidade e conveniência de se realizar a fiscalização, e com a apresentação de plano de execução e metodologia de avaliação.

Não existe prazo regimental para apreciação de uma PFC nem para apresentação do relatório prévio. Por analogia às proposições com tramitação ordinária, adota-se o prazo de quarenta sessões para tramitação na comissão e o relator dispõe de metade do prazo para apresentar seu relatório.

Aprovado o relatório prévio pela comissão respectiva, o relator ficará encarregado de implementar o plano de fiscalização. O assunto da PFC deve estar afeto ao campo temático da comissão que a aprecia e o prazo para implementação deve estar consignado no plano de execução.

> Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:
> I – a proposta da fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou deputado, à comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada;
> II – a proposta será relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico,

> social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação;
> III – aprovado pela comissão o relatório prévio, o mesmo relator ficará encarregado de sua implementação, sendo aplicável à hipótese o disposto no § 6º do art. 35;
> IV – o relatório final da fiscalização e controle, em termos de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, atenderá, no que couber, ao que dispõe o art. 37.
> § 1º A comissão, para a execução das atividades de que trata este artigo, poderá solicitar ao Tribunal de Contas da União as providências ou informações previstas no art. 71, IV e VII, da Constituição Federal.
> § 2º Serão assinados prazos não inferiores a dez dias para cumprimento das convocações, prestação de informações, atendimento às requisições de documentos públicos e para a realização de diligências e perícias.
> § 3º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior ensejará a apuração da responsabilidade do infrator, na forma da lei.
> § 4º Quando se tratar de documentos de caráter sigiloso, reservado ou confidencial, identificados com estas classificações, observar-se-á o prescrito no § 5º do art. 98.

Ao final dos trabalhos, o relator apresentará relatório final de fiscalização e controle que, após ser aprovado pela comissão, será publicado no *DCD* e poderá ser encaminhado para os órgãos previstos no art. 37 (que trata das conclusões de CPI).

> Art. 37. Ao termo dos trabalhos a comissão apresentará relatório circunstanciado, com suas conclusões, que será publicado no *Diário da Câmara dos Deputados* e encaminhado:
> I – à Mesa, para as providências de alçada desta ou do Plenário, oferecendo, conforme o caso, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, ou indicação, que será incluída em ordem do dia dentro de cinco sessões;
> II – ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com a cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais;
> III – ao Poder Executivo, para adotar as providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2º a 6º, da Constituição Federal, e demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando prazo hábil para seu cumprimento;
> IV – à comissão permanente que tenha maior pertinência com a matéria, à qual incumbirá fiscalizar o atendimento do prescrito no inciso anterior;
> V – à comissão mista permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da mesma Carta.
> *Parágrafo único*. Nos casos dos incisos II, III e V, a remessa será feita pelo presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões.

Até 1995, as propostas de fiscalização e controle tinham pouca efetividade fiscalizatória. A partir de 1995, com a criação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, as PFCs passaram a ser direcionadas quase exclusivamente para essa comissão, que possui poderes de fiscalização mais efetivos e mais amplos que os anteriormente conferidos às demais comissões permanentes. Em 2013 foram apresentadas 49 propostas, e em 2014 a Câmara registrou 39 PFCs.

Em dezembro de 2017, por meio da Resolução nº 25/2017, o rol de atribuições da CFFC foi alterado, com a criação do plano anual de fiscalização e controle (PAFC) e do relatório anual de fiscalização e controle (RAFC). O PAFC deve ser elaborado no início de cada sessão legislativa e o seu cumprimento constará do RAFC, a ser apresentado ao final de cada SLO.

De acordo com a norma, o PAFC constitui instrumento de planejamento e racionalização das ações de fiscalização, instituído em caráter complementar aos demais instrumentos de fiscalização previstos no RICD e em normas afins. O plano tem por finalidade elencar políticas públicas e temas da gestão pública federal que serão objeto de fiscalização e acompanhamento pela CFFC, ou em conjunto com as demais comissões da Casa.

6.9 Medidas provisórias

Em caso de relevância e urgência, o presidente da República pode editar medida provisória (MPV), que possui força de lei e vigência imediata por sessenta dias, a partir da sua publicação. É encaminhada para apreciação do Congresso Nacional e, caso não seja votada dentro do prazo inicial, terá sua vigência automaticamente prorrogada por sessenta dias. No entanto, caso não seja votada pelo Congresso Nacional no prazo máximo de 120 dias, perderá sua eficácia. Esses prazos ficam suspensos durante os períodos de recesso do Congresso Nacional, sem prejuízo da eficácia da MPV.

As regras básicas sobre edição das MPVs estão definidas no art. 62 da CF/1988. No Congresso Nacional, as regras de tramitação estão definidas pela Resolução nº 1/2002-CN, que faz parte do Regimento Comum.

A CF/1988 proíbe a edição de medidas provisórias sobre:

- nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- direito penal, processual penal e processual civil;
- organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, carreira e garantia de seus membros;
- planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º (para cobrir despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública);
- detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- matéria reservada a lei complementar;

- matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional pendente de sanção ou veto do presidente da República.

A Resolução nº 1/2002-CN dispõe que o Congresso Nacional deve criar comissão mista, composta por doze senadores e doze deputados mais uma vaga em cada uma das Casas para contemplar, por rodízio, as bancadas minoritárias que não alcancem número para participar da comissão, para emitir parecer sobre medida provisória.

A comissão mista deverá eleger um presidente e um vice-presidente, que deverão pertencer a casas diferentes, observando-se o critério de alternância entre as casas, conforme apresentado no quadro 20. O presidente, por sua vez, deverá designar um relator e um relator-revisor. O relator deverá ser escolhido entre os membros da comissão pertencentes à casa diversa daquela do presidente, e o relator-revisor deve pertencer à casa diversa da casa do relator e integrar preferencialmente o mesmo partido deste. O papel do relator-revisor é exercer as funções de relatoria na casa oposta à do relator da medida provisória.

Quadro 20 – Exemplos de comissões designadas para apreciar medidas provisórias

MPV	Comissão	Presidente	Vice-presidente	Relator	Revisor
747/2016	CMMPV 747/2016	Senador	Deputado	Deputado	Senador
746/2016	CMMPV 746/2016	Deputado	Senador	Senador	Deputado
745/2016	CMMPV 745/2016	Senador	Deputado	Deputado	Senador
744/2016	CMMPV 744/2016	Deputado	Senador	Senador	Deputado
743/2016	CMO	–	–	Deputado	Senador

Fonte: www.congressonacional.leg.br.

Ainda de acordo com a resolução, quando se tratar de medida provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, o exame e o parecer não serão realizados por uma comissão temporária específica, mas pela CMO, observando-se o rito e os prazos previstos na resolução.

Nos seis primeiros dias de publicação da MPV, deputados e senadores poderão oferecer emendas perante a comissão mista, sendo vedada a apresentação de emendas que tratem de matéria estranha àquela da medida provisória.

O autor de projeto que trate de assunto conexo e que esteja em tramitação na Câmara ou no Senado poderá solicitar à comissão mista que o projeto tramite sob forma de emenda à MPV.

A comissão mista deverá emitir parecer sobre o mérito da matéria e analisar pressupostos de relevância e urgência, adequação financeira e orçamentária e constitucionalidade. O parecer poderá ser: a) pela aprovação sem alterações; b) pela aprovação com alterações; ou c) pela rejeição.

Quando houver alteração no texto original, a comissão deverá apresentar projeto de lei de conversão e projeto de decreto legislativo, que discipline as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados.

O parecer da comissão mista (juntamente com os projetos, quando for o caso) será encaminhado à Câmara dos Deputados para deliberação. Caso a matéria seja aprovada, será encaminhada ao Senado Federal, que terá até o 42º dia de vigência da MPV para deliberar. Se for rejeitada, na Câmara ou no Senado, a casa respectiva comunicará o fato à Presidência da República, com a publicação do ato declaratório de rejeição da MPV (art. 14).

Se o texto for aprovado no Senado, com alterações no texto enviado pela Câmara, retornará à casa iniciadora, que terá três dias para apreciar as modificações feitas pelo Senado (art. 7º).

Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias contados da sua publicação, entrará em regime de urgência em cada uma das casas do Congresso Nacional, sobrestando as demais deliberações legislativas do Plenário da Casa em que estiver tramitando (art. 9º). As MPVs não sobrestam as deliberações dos demais órgãos colegiados.

A medida provisória aprovada sem alteração de mérito terá seu texto promulgado pelo presidente da Mesa do Congresso Nacional e publicado como lei no *Diário Oficial da União* (*DOU*). Caso o texto seja alterado, o projeto de lei de conversão será enviado à sanção do presidente da República. O quadro 21 apresenta resumo dos prazos de tramitação das medidas provisórias.

Quadro 21 – Tramitação de medida provisória

Prazo	Etapa	Referência
Publicação da MPV	Publicação da medida provisória no *DOU* e envio de mensagem ao Congresso Nacional	Art. 2º
1º dia (até as 12h)	Indicação, pelos líderes, dos membros da comissão mista e abertura do prazo de emendas	Art. 4º
2º dia (48 horas)	Designação de comissão mista e publicação de avulsos pelo presidente do Congresso. A MPV que abre crédito extraordinário à LOA é encaminhada à CMO	Art. 2º
3º dia (24 horas após a designação)	Instalação da comissão mista, eleição da mesa e designação de relator e relator substituto	Art. 3º
5º dia	Prazo final para publicação de nota técnica sobre adequação financeira e orçamentária da MPV	Art. 19
6º dia	Último dia para apresentação de emendas na SGM do Senado Federal e para solicitação de tramitação conjunta de projeto sob forma de emenda	Art. 4º e art. 4º, § 2º
14º dia	Prazo para que a comissão mista aprove o parecer. (Considerado inconstitucional pela ADI nº 4.029/2012, do STF)	Art. 5º

Prazo	Etapa	Referência
28º dia	Prazo para votação da MPV na Câmara dos Deputados. (Considerado inconstitucional pela ADI nº 4.029/2012, do STF)	Art. 6º
	Após apreciação pela comissão mista, a MPV segue ao plenário da CD e, em seguida, ao SF	Art. 5º, § 5º, e art. 7º
29º dia	O SF pode iniciar a discussão da matéria	Art. 7º, § 2º
42º dia	Prazo final para apreciação no SF	Art. 7º
3 dias	Prazo para que a CD aprecie as modificações realizadas pelo SF	Art. 7º, § 4º
46º dia	Início do regime de urgência e sobrestamento da pauta na casa em que a MPV estiver tramitando[1]	Art. 9º
60º dia	Prorrogação da vigência da MPV por 60 dias	Art. 10
120º dia	Fim da vigência da MPV	Art. 10

Fonte: Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional.
Nota 1: A MPV só passa a trancar a pauta após o encaminhamento do parecer pela comissão mista ao Plenário da respectiva Casa.

Ao final da tramitação da MPV no Congresso Nacional, podem ocorrer as seguintes situações:

- aprovada sem alterações: o texto será promulgado pelo presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação, como lei, no *DOU* (art. 12);
- aprovada com alterações: o projeto de lei de conversão será encaminhado ao presidente da República para sanção, e o projeto de decreto legislativo que disciplina as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados iniciará sua tramitação pela Câmara (art. 5º);
- rejeitada na CD ou no SF: o presidente da Casa que assim se pronunciar comunicará o fato imediatamente ao presidente da República, fazendo publicar no *DOU* o ato declaratório de rejeição de medida provisória (art. 14);
- inadmitida: se o Plenário de uma das casas do Congresso Nacional decidir, em apreciação preliminar, pelo não atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência ou de inadequação financeira e orçamentária da MPV, será esta arquivada (art. 8º);
- com prazo encerrado: o presidente da Mesa do Congresso Nacional comunicará o fato ao presidente da República, fazendo publicar no *DOU* ato declaratório de encerramento do prazo de vigência de medida provisória (art. 14, parágrafo único).

Finalizado o prazo máximo de vigência da MPV sem que a votação seja concluída pelas duas casas do Congresso, ou sem que seja aprovado projeto de lei de conversão, ou caso seja rejeitada a MPV, a comissão mista deverá elaborar projeto de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da vigência da medida provisória.

Caso a comissão mista não apresente o projeto de decreto legislativo no prazo de quinze dias, qualquer deputado ou senador poderá fazê-lo. O quadro 22 apresenta os prazos válidos após a vigência da MPV nos casos de não apreciação, aprovação com alterações ou rejeição.

Quadro 22 – Prazos válidos após o término da vigência da MPV

Prazo	Etapa	Referência
15 dias	Prazo para a comissão mista apresentar projeto de decreto legislativo, regulando as relações jurídicas decorrentes da MPV não apreciada, modificada ou rejeitada	Art. 11
16º ao 59º dia	Prazo para qualquer deputado ou senador oferecer projeto de decreto legislativo a ser submetido à comissão mista	Art. 11
60 dias	Caso não seja editado o decreto legislativo após a rejeição ou perda de eficácia da MPV, as relações jurídicas dela decorrentes conservar-se-ão por ela regidas	

Fonte: Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional.

Algumas vezes, conforme constatado por Casseb (2008), as comissões mistas para análise das medidas provisórias foram convocadas e constituídas, mas não foram instaladas. Nesses casos, o presidente do Congresso Nacional nomeou relator para proferir parecer em plenário, em substituição à comissão mista.

Porém, de acordo com Brasil (2012), a nomeação de relator para proferir parecer em plenário em substituição à comissão mista (prevista no art. 6º da Resolução nº 1/2002-CN) é inconstitucional. Na ADI nº 4.029/2012, o STF determinou a obrigatoriedade de instalação das comissões mistas para análise dos pressupostos de relevância e urgência, a partir de pedido iniciado pela Advocacia-Geral da União (AGU).

Em 2013 foi apresentada a QO nº 352/2013, que questionava a inclusão de matérias estranhas às medidas provisórias no decorrer da sua tramitação. De acordo com a questão de ordem, os chamados "penduricalhos" estão em desobediência ao art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece que "a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão".

O presidente decidiu que iria devolver à comissão mista a medida provisória, as emendas ou o projeto de lei de conversão que contivessem matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão, para as devidas adequações. Além disso, decidiu que a presidência da Câmara não aceitaria medida provisória encaminhada quando faltassem menos de quinze dias úteis para sua perda de eficácia.

A mesma decisão foi confirmada na QO nº 153/2016, tendo em vista a manifestação do STF, no bojo da ADI nº 5.127, no sentido de que não é compatível com a Constituição e com o devido processo legislativo a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação.

Os denominados penduricalhos, caronas, jabutis ou contrabandos legislativos contrariam também o art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1/2002-CN, bem como o art. 100,

§ 3º, do RICD. Eles ocorrem tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal em função da celeridade da tramitação das medidas provisórias em relação às demais proposições legislativas.

Porém, na prática, o compromisso de não se aprovarem matérias estranhas ao texto original e de se evitar o desvirtuamento do processo legislativo nem sempre ocorre. Por exemplo, a MPV nº 651/2014 possuía 51 artigos, e sua ementa podia ser escrita em quatro linhas. Essa medida provisória foi convertida na Lei nº 13.043/2014, que contém 114 artigos e uma ementa de 20 linhas.

Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados a PEC nº 70/2011, do Senado Federal, que altera o rito de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. A proposta estabelece que as MPVs passarão a ser analisadas não mais por comissões mistas, mas pelas comissões de constituição e justiça de cada Casa quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais, no prazo de 10 dias. Caso uma medida provisória não seja admitida, passará a tramitar como projeto de lei em regime de urgência constitucional. Pela proposta, a Câmara dos Deputados terá 80 dias para analisar a MPV, e o Senado Federal terá 30 dias. A medida provisória entrará em regime de urgência, sobrestando as demais deliberações legislativas, após 70 dias na Câmara dos Deputados e 20 dias no Senado Federal.

6.10 Proposições em regime de urgência e de prioridade

De acordo com o regime ou natureza da tramitação, as proposições podem ser urgentes, de tramitação com prioridade ou ordinárias. Existem ainda as matérias sujeitas à tramitação especial, previstas no Título VI do RICD, tais como PECs, projetos de código, projetos de consolidação, etc.

Cada regime tem influência direta no prazo de tramitação da matéria e no maior ou menor grau de atendimento a determinadas exigências regimentais.

As proposições em regime de urgência possuem preferência na discussão e na votação em relação às em regime de prioridade. Por sua vez, as proposições em regime de prioridade possuem preferência na discussão e na votação em relação às proposições em regime de tramitação ordinária.

> Art. 159. Denomina-se preferência a primazia na discussão, ou na votação, de uma proposição sobre outra, ou outras.
> § 1º Os projetos em regime de urgência gozam de preferência sobre os em prioridade, que, a seu turno, têm preferência sobre os de tramitação ordinária e, entre estes, os projetos para os quais tenha sido concedida preferência, seguidos dos que tenham pareceres favoráveis de todas as comissões a que foram distribuídos.
> [...]

Uma proposição pode ser urgente desde sua apresentação, em virtude da matéria a que se refere, ou tornar-se urgente no decorrer de sua tramitação. Nos dois casos, a matéria terá o mesmo tratamento regimental.

O objetivo da urgência é fazer com que determinadas matérias tenham tramitação mais rápida que outras. Mesmo assim, a deliberação de matérias urgentes não dispensa a devida publicação da proposição, o parecer (oral ou escrito) proferido por relator e o quórum exigido para a aprovação da matéria.

> Art. 152. Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no § 1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final.
> § 1º Não se dispensam os seguintes requisitos:
> I – publicação e distribuição, em avulsos ou por cópia, da proposição principal e, se houver, das acessórias;
> II – pareceres das comissões ou de relator designado;
> III – quórum para deliberação.
> § 2º As proposições urgentes em virtude da natureza da matéria ou de requerimento aprovado pelo Plenário, na forma do artigo subsequente, terão o mesmo tratamento e trâmite regimental.

De acordo com o art. 24, as matérias em regime de urgência não estão sujeitas ao poder conclusivo das comissões. Caso uma matéria sujeita ao poder conclusivo torne-se urgente durante a tramitação, passará a ser considerada matéria não conclusiva.

Conforme já assinalado anteriormente, a exceção a essa regra são os projetos de decreto legislativo de concessão de rádio e televisão que, embora urgentes, são apreciados conclusivamente pela CCTCI e CCJC.

> Art. 24. Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe: [...]
> II – discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos: [...]
> h) em regime de urgência;
> [...]

O art. 151, I, apresenta uma lista de matérias consideradas urgentes em função do tema. Com exceção da alínea *o*, as respectivas proposições serão urgentes desde sua apresentação.

A maior parte dessas matérias refere-se a questões que envolvem a segurança nacional.

> Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser:
> I – urgentes as proposições:
> a) sobre declaração de guerra, celebração de paz, ou remessa de forças brasileiras para o exterior;
> b) sobre suspensão das imunidades de deputados, na vigência do estado de sítio ou de sua prorrogação;
> c) sobre requisição de civis e militares em tempo de guerra, ou quaisquer providências que interessem à defesa e à segurança do país;

d) sobre decretação de impostos, na iminência ou em caso de guerra externa;
e) sobre medidas financeiras ou legais, em caso de guerra;
f) sobre transferência temporária da sede do governo federal;
g) sobre permissão para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
h) sobre intervenção federal, ou modificação das condições de intervenção em vigor;
i) sobre autorização ao presidente ou ao vice-presidente da República para se ausentarem do país;
j) oriundas de mensagens do Poder Executivo que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional, a partir de sua aprovação pelo órgão técnico específico, através de projeto de decreto legislativo, ou que sejam por outra forma apreciadas conclusivamente;
l) de iniciativa do presidente da República, com solicitação de urgência;
m) constituídas pelas emendas do Senado Federal a projetos referidos na alínea anterior;
n) referidas no art. 15, XII;[6]
o) reconhecidas, por deliberação do Plenário, de caráter urgente, nas hipóteses do art. 153;
[...]

6.10.1 Urgência constitucional

De acordo com a alínea *l* do art. 151, I, o presidente da República pode solicitar urgência para apreciação de matérias de sua iniciativa. Trata-se da chamada urgência constitucional.

Nesse caso, de acordo com o art. 64 da CF/1988, e o art. 204 do RICD, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal terão prazo de até 45 dias cada para se manifestarem sobre a proposição, sob pena de sobrestamento da pauta[7] da casa em que a proposição estiver tramitando.

Considerando-se a soma dos prazos, a proposição com urgência solicitada pelo presidente da República deverá ser aprovada pelo Congresso Nacional em até 100 dias: 45 dias (Câmara dos Deputados) + 45 dias (Senado Federal) + 10 dias (análise pela Câmara das emendas do Senado).

As matérias com urgência constitucional possuem prazo de emendamento prévio em plenário de cinco sessões, a partir de sua apresentação à Câmara dos Deputados, nos termos do Ato da Mesa nº 177/1989 (BRASIL, 2011).

Na prática, dada a exiguidade do prazo, as proposições são encaminhadas às comissões que tenham que se manifestar sobre a matéria antes de findo o prazo de emendas. Concluído o prazo, as emendas porventura recebidas são encaminhadas

6 Compete à Mesa adotar providências, em virtude de decisão judicial, referentes a mandado de injunção e a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar norma constitucional.

7 Sobrestamento da pauta significa suspensão temporária de todas as demais deliberações.

aos órgãos comissionais para análise e elaboração de parecer que contemple o projeto e as emendas.

> Art. 204. A apreciação do projeto de lei de iniciativa do presidente da República, para o qual tenha solicitado urgência, consoante os §§ 1º, 2º e 3º do art. 64 da Constituição Federal, obedecerá ao seguinte:
> I – findo o prazo de quarenta e cinco dias de seu recebimento pela Câmara, sem a manifestação definitiva do Plenário, o projeto será incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime sua votação;
> II – a apreciação das emendas do Senado pela Câmara, em função revisora, far-se-á no prazo de dez dias, ao término do qual se procederá na forma do inciso anterior.
> § 1º A solicitação do regime de urgência poderá ser feita pelo presidente da República depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento, aplicando-se a partir daí o disposto neste artigo.
> § 2º Os prazos previstos neste artigo não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional nem se aplicam aos projetos de código.

6.10.2 Urgência por requerimento

A alínea *o* do art. 151, I, apresenta a possibilidade de aprovação pelo Plenário de requerimento de urgência, desde que atendidas as exigências previstas nos arts. 153 e 154. No caso de aprovação desse requerimento, a matéria passará a tramitar em regime de urgência.

> Art. 153. A urgência poderá ser requerida quando:
> I – tratar-se de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais;
> II – tratar-se de providência para atender a calamidade pública;
> III – visar à prorrogação de prazos legais a se findarem, ou à adoção ou alteração de lei para aplicar-se em época certa e próxima;
> IV – pretender-se a apreciação da matéria na mesma sessão.
> [...]
> Art. 154. O requerimento de urgência somente poderá ser submetido à deliberação do Plenário se for apresentado por:
> I – dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta;
> II – um terço dos membros da Câmara, ou líderes que representem esse número;
> III – dois terços dos membros de comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição.
> § 1º O requerimento de urgência não tem discussão, mas a sua votação pode ser encaminhada pelo autor e por um líder, relator ou deputado que lhe seja contrário, um e outro com o prazo improrrogável de cinco minutos. Nos casos dos incisos I e III, o orador favorável será o membro da Mesa ou de comissão designado pelo respectivo presidente.

> § 2º Estando em tramitação duas matérias em regime de urgência, em razão de requerimento aprovado pelo Plenário, não se votará outro.

De acordo com o § 2º do art. 154, só podem tramitar simultaneamente duas proposições em regime de urgência em razão de requerimento aprovado nesse sentido.

6.10.3 Urgência urgentíssima

O Plenário pode aprovar requerimento para inclusão de matéria na ordem do dia, mesmo que a sessão já tenha sido iniciada. O requerimento precisa ser assinado pela maioria dos deputados ou líderes que representem esse número, e aprovado por maioria absoluta. Além disso, a matéria deve tratar de relevante e inadiável interesse nacional.

Não existem restrições quanto ao número de proposições que podem tramitar com base no requerimento previsto no art. 155.

> Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na ordem do dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

6.10.4 A urgência nas comissões

As matérias em regime de urgência, assim como as emendas a elas apresentadas em plenário, são analisadas concomitantemente pelas comissões no prazo de cinco sessões.

> Art. 52. Excetuados os casos em que este regimento determine de forma diversa, as comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:
> I – cinco sessões, quando se tratar de matéria em regime de urgência; [...]
> IV – o mesmo prazo da proposição principal, quando se tratar de emendas apresentadas no plenário da Câmara, correndo em conjunto para todas as comissões, observado o disposto no parágrafo único do art. 121.
> [...]
> Art. 139. [...]
> IV – a remessa de processo distribuído a mais de uma comissão será feita diretamente de uma a outra, na ordem em que tiverem de manifestar-se, com os necessários registros de acompanhamento, salvo matéria em regime de urgência, que será apreciada conjuntamente pelas comissões e encaminhada à Mesa;
> [...]

As matérias urgentes não recebem emendas individuais, mas emendas de comissão ou subscritas por um quinto dos membros da Câmara (103 deputados) ou líderes que representem esse número. Além disso, as emendas são apresentadas em plenário.

> Art. 120. [...]
> § 4º As proposições urgentes, ou que se tornarem urgentes em virtude de requerimento, só receberão emendas de comissão ou subscritas por um quinto dos membros da Câmara ou líderes que representem esse número, desde que apresentadas em plenário até o início da votação da matéria.
> [...]

As proposições que tramitam em regime de urgência não estão sujeitas ao pedido de vista previsto no art. 57, XVI.

> Art. 57. [...]
> XVI – ao membro da comissão que pedir vista do processo, ser-lhe-á concedida esta por duas sessões, se não se tratar de matéria em regime de urgência; quando mais de um membro da comissão, simultaneamente, pedir vista, ela será conjunta e na própria comissão, não podendo haver atendimento a pedidos sucessivos;
> [...]

As proposições urgentes possuem exigências mais rígidas para os requerimentos de adiamento de discussão e de adiamento de votação. Enquanto a deliberação das demais proposições pode ser adiada por até dez sessões, a discussão e a votação das proposições urgentes podem ser adiadas por até duas sessões. Além disso, os requerimentos necessitam da assinatura de um décimo dos membros ou líderes que representem esse número.

> Art. 177. Antes de ser iniciada a discussão de um projeto, será permitido o seu adiamento, por prazo não superior a dez sessões, mediante requerimento assinado por líder, autor ou relator e aprovado pelo Plenário.
> § 1º Não admite adiamento de discussão a proposição em regime de urgência, salvo se requerido por um décimo dos membros da Câmara, ou líderes que representem esse número, por prazo não excedente a duas sessões.
> [...]
> Art. 193. O adiamento da votação de qualquer proposição só pode ser solicitado antes de seu início, mediante requerimento assinado por líder, pelo autor ou relator da matéria. [...]
> § 3º Não admite adiamento de votação a proposição em regime de urgência, salvo se requerido por um décimo dos membros da Câmara, ou líderes que representem esse número, por prazo não excedente a duas sessões.

Nas comissões, a discussão poderá ser encerrada caso seja aprovado requerimento com essa finalidade, após falarem dez deputados (art. 57, VII).

Em plenário, é possível o encerramento da discussão e do encaminhamento da votação após falarem seis deputados, desde que provido requerimento subscrito pela maioria absoluta da composição da Câmara dos Deputados ou de líderes que representem esse número. Nas comissões, entre o encerramento da discussão e a fase da votação existe a réplica do relator prevista no art. 57, IX. Portanto, esse requerimento não deve ser aceito pelas comissões.

Na prática, algumas comissões adotam a regra do § 3º do art. 157, de permitir a discussão da matéria urgente pela metade do tempo previsto para as matérias ordinárias. No nosso entendimento, as comissões devem utilizar o procedimento previsto no inciso VII do art. 57, uma vez que é específico para a atuação desses colegiados e não faz distinção sobre o tempo da discussão em relação ao regime de tramitação.

> Art. 57. [...]
> VII – durante a discussão na comissão, podem usar da palavra o autor do projeto, o relator, demais membros e líder, durante quinze minutos improrrogáveis, e, por dez minutos, deputados que a ela não pertençam; é facultada a apresentação de requerimento de encerramento da discussão após falarem dez deputados, [...]
> Art. 157. [...]
> § 3º Na discussão e no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, só o autor, o relator e deputados inscritos poderão usar da palavra, e por metade do prazo previsto para matérias em tramitação normal, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários. Após falarem seis deputados, encerrar-se-ão, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de líderes que representem esse número, a discussão e o encaminhamento da votação.
> [...]

A redação do vencido e a redação final das matérias urgentes devem ser elaboradas no prazo de uma sessão, prorrogável por mais uma.

> Art. 196. A redação do vencido ou a redação final será elaborada dentro de dez sessões para os projetos em tramitação ordinária, cinco sessões para os em regime de prioridade, e uma sessão, prorrogável por outra, excepcionalmente, por deliberação do Plenário, para os em regime de urgência, entre eles incluídas as propostas de emenda à Constituição.

6.10.5 Matérias em regime de prioridade

As matérias em regime de prioridade possuem rito de tramitação intermediário entre as matérias urgentes e as matérias em regime de tramitação ordinária.

> Art. 52. Excetuados os casos em que este regimento determine de forma diversa, as comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:
> I – cinco sessões, quando se tratar de matéria em regime de urgência;
> II – dez sessões, quando se tratar de matéria em regime de prioridade;
> III – quarenta sessões, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária;
> [...]

São deliberadas logo após as matérias urgentes. Para tanto, assim como as demais matérias, precisam ser numeradas, publicadas e distribuídas em avulsos.

> Art. 158. Prioridade é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na ordem do dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência.
> § 1º Somente poderá ser admitida a prioridade para a proposição:
> I – numerada;
> II – publicada no *Diário da Câmara dos Deputados* e em avulsos;
> III – distribuída em avulsos, com pareceres sobre a proposição principal e as acessórias, se houver, pelo menos uma sessão antes.
> [...]

As matérias previstas no art. 151, II, tramitam com prioridade. Entre elas destacam-se as matérias de iniciativa externa, as de iniciativa de colegiados (Mesa e comissões permanentes ou especiais) e as matérias com prazo determinado.

> Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser: [...]
> II – de tramitação com prioridade:
> a) os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de comissão permanente ou especial, do Senado Federal ou dos cidadãos;
> b) os projetos:
> 1. de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional, e suas alterações;
> 2. de lei com prazo determinado;
> 3. de regulamentação de eleições, e suas alterações;
> 4. de alteração ou reforma do Regimento Interno;
> III – de tramitação ordinária: os projetos não compreendidos nas hipóteses dos incisos anteriores.

Além das matérias acima citadas, o Plenário pode aprovar requerimento para que certa matéria passe a tramitar com prioridade. O requerimento pode ser proposto pela Mesa, por comissão ou pelo autor da proposição (com apoiamento de um décimo dos deputados).

> Art. 158. [...]
> § 2º Além dos projetos mencionados no art. 151, II, com tramitação em prioridade, poderá esta ser proposta ao Plenário:
> I – pela Mesa;
> II – por comissão que houver apreciado a proposição;
> III – pelo autor da proposição, apoiado por um décimo dos deputados ou por líderes que representem esse número.

As matérias não contempladas no rol de proposições sujeitas à tramitação urgente ou com prioridade são as que possuem regime de tramitação ordinária, cujo prazo para deliberação nas comissões é de quarenta sessões. Incluem-se neste grupo as proposições de iniciativa de deputados.

As PECs possuem rito especial e são apreciadas em plenário antes das proposições em regime de tramitação ordinária (art. 191, I).

6.11 Outros tipos de proposições

Como já foi dito, proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara, e as proposições mais conhecidas são proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

Além dessas proposições, existem outros tipos de matérias submetidas à deliberação das comissões da Câmara dos Deputados, como as apresentadas a seguir.

6.11.1 Consulta

Consulta (CON) é a proposição por meio da qual um deputado, a Mesa Diretora ou uma comissão faz questionamento formal sobre assunto teórico ou prático relacionado à interpretação do Regimento Interno ou da norma constitucional.

A consulta tem por objetivo a obtenção de parecer do órgão responsável por determinada área temática, para que o solicitante possa tomar uma decisão.

Muitas vezes a consulta é decorrente de questão de ordem formulada ao presidente da Câmara dos Deputados que, por sua vez, solicita parecer do órgão técnico para formular resposta à questão.

A maior parte das consultas são dirigidas à CCJC, responsável pela interpretação regimental e constitucional, ou ao Conselho de Ética, sobre questões relativas ao decoro parlamentar. O RICD prevê expressamente o uso da consulta para manifestação da CCJC em assunto de natureza jurídica ou constitucional.

> Art. 32. São as seguintes as comissões permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: [...]
> IV – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania: [...]
> a) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra comissão, ou em razão de recurso previsto neste regimento;
> [...]

São exemplos de consultas:

- Consulta nº 44/2014 – Consulta à CREDN acerca de autorização de acesso ao patrimônio genético, para fins de bioprospecção e desenvolvimento tecnológico, pela empresa Solabia Biotecnológica Ltda.
- Consulta nº 5/2015 – Consulta ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar sobre emissão de carta de apresentação para candidatos a emprego e outros pedidos de eleitores a deputados.
- Consulta nº 11/2015 – Consulta à CCJC sobre a possibilidade de deputado constituir sociedade empresarial com pessoas de sua família.
- Consulta nº 15/2016 – Consulta ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar sobre procedimentos a serem adotados pelo colegiado nos casos de substituição e renúncia de membros titulares.

- Consulta nº 18/2016 – Consulta à CCJC sobre a possibilidade de membro da Mesa eleito para mandato suplementar ser reconduzido para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, na mesma legislatura.

6.11.2 Representação

Representação (REP) é a proposição por meio da qual um deputado, comissão, partido ou cidadão solicita seja aplicada penalidade a deputado em razão de conduta atentatória ou incompatível com o decoro parlamentar. As penalidades possíveis de serem aplicadas pela Câmara dos Deputados são: a) censura, verbal ou escrita; b) suspensão de prerrogativas regimentais por até seis meses; c) suspensão do exercício do mandato por até seis meses; e d) perda do mandato.

A representação é encaminhada à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que deverá instaurar procedimento para apreciá-la, o qual poderá concluir pelo arquivamento da representação, encaminhamento ao Conselho de Ética ou aplicação de censura verbal ou escrita, no caso de conduta punível com uma dessas penalidades.

Em 2014, o Conselho de Ética recebeu oito representações. Cinco receberam parecer pelo arquivamento e três pela perda de mandato. Em 2015, das cinco representações recebidas, quatro foram arquivadas e uma recebeu parecer pela perda de mandato. Já em 2016, o conselho recebeu seis representações, das quais quatro foram arquivadas e duas encontram-se em andamento.

Importante ressaltar que a aplicação de penalidade decorrente de representação não impede a abertura e o andamento de ações no âmbito judicial para o ressarcimento de vantagens recebidas indevidamente, além do julgamento dos envolvidos.

6.11.3 Sugestão

Sugestão (SUG) é a proposição por meio da qual a sociedade civil pode apresentar sugestão de iniciativa legislativa que pode transformar-se em proposição legislativa.

As sugestões estão previstas no RICD nos arts. 32, que trata da Comissão de Legislação Participativa, e 254, que trata de formas de participação da sociedade civil.

A Comissão de Legislação Participativa recebe sugestões apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil (exceto partidos políticos).

Cada sugestão legislativa é distribuída a um relator que elabora parecer para ser discutido e votado na comissão. A sugestão aprovada passa a tramitar como proposição legislativa da Comissão de Legislação Participativa, com indicação da entidade que a propôs.

6.11.4 Ato de concessão e renovação de concessão de emissora de rádio e televisão

O Poder Executivo encaminha mensagem ao Congresso Nacional submetendo a outorga de concessão ou renovação de concessão para exploração de serviços de radiodifusão sonora ou de televisão. Cada mensagem é transformada em uma ou mais TVRs, conforme se refira a um ou mais pedidos de outorga.

A TVR é distribuída para a CCTCI e CCJC, de forma conclusiva, em função do Parecer nº 9/1990, da CCJC. Na CCTCI, o relator apresenta parecer que contém projeto de decreto legislativo que outorga a concessão. Se o parecer for aprovado, o PDC é numerado pela SGM e segue para a CCJC.

O projeto, após aprovação pela CCJC, é encaminhado para o Senado Federal. Caso seja aprovado pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), em caráter terminativo, o decreto será promulgado pelo presidente do Senado Federal, nos termos do parágrafo único do art. 52 do RCCN e art. 48, XXVIII, do RISF.

Em 2016, foram apresentadas 154 proposições do tipo TVR e, em 2017, foram apresentadas 22. Em julho de 2018, estavam em tramitação 323 TVRs encaminhadas pelo Poder Executivo, ainda não transformadas em PDCs, e 286 projetos de decreto legislativo de outorgas de concessão de serviços de rádio e TV.

7. Requerimentos

Os requerimentos são proposições acessórias, utilizadas pelos parlamentares para solicitar ao presidente ou à comissão a realização de providência de interesse do autor ou do colegiado. Podem recair sobre uma proposição, um direito do parlamentar, o andamento da reunião, alguma autoridade pública, etc.

Pode-se dizer também que requerimentos são instrumentos por meio dos quais o interessado requer a autoridade administrativa um direito do qual se julga detentor (BRASIL, 2004, p. 300).

Alguns são verbais, outros são necessariamente escritos, e existem ainda requerimentos em que se admite a forma verbal ou escrita. Os principais se encontram elencados nos arts. 114 a 117, embora esses dispositivos não esgotem todas as possibilidades. Os requerimentos elencados no art. 114 estão sujeitos à decisão do presidente da comissão ou da Câmara dos Deputados, conforme o caso. Os requerimentos previstos nos arts. 115 e 116 são decididos pelo presidente, ouvida a Mesa. Já os requerimentos do art. 117 dependem de deliberação do respectivo Plenário.

O *caput* do art. 117 estabelece que "Serão escritos e dependerão de deliberação do Plenário os requerimentos não especificados neste regimento e os que solicitem: [...]". Especificar significa indicar com precisão, descrever em detalhes, dar instruções minuciosas. Portanto, entende-se que os requerimentos não especificados são requerimentos previstos no regimento, porém não citados de forma detalhada no RICD e sem apresentação da instância decisória. Por exemplo, o requerimento de inversão (art. 83, II, *d*), o requerimento de audiência pública (art. 50, § 1º, e art. 255) e o requerimento de quebra de interstício (art. 185, § 4º). Assim, conforme definido no art. 117, esses requerimentos devem ser apresentados por escrito e decididos pelo Plenário.

Os requerimentos relativos às comissões precisam ser aprovados e, conforme o tipo, estão sujeitos à deliberação somente do presidente; do presidente, ouvida a Mesa; ou do Plenário.

Nas comissões, os requerimentos podem ser de dois tipos: pautados, quando tratam de matéria da alçada da comissão, ou de procedimentos, chamados de requerimentos "sobre a mesa", quando interferem no andamento da reunião ou no andamento de uma proposição. Em geral são pautados aqueles que solicitam realização de audiência pública, convocação de ministro de Estado, voto de pesar, etc. São exemplos de requerimentos de procedimentos: adiamento de discussão, encerramento da discussão, retirada de proposição da pauta, votação por determinado processo, verificação de votação, etc.

Os requerimentos também podem ser classificados de acordo com o prazo de existência. Os requerimentos pautados (audiência pública, convocação de ministro de Estado, etc.) e os requerimentos voltados para a fase da discussão ou da votação

da matéria (adiamento da discussão, encerramento da discussão, destaque, adiamento da votação e votação pelo processo nominal) permanecem válidos até que sejam decididos pelo colegiado ou até que a matéria seja deliberada, o que pode perdurar por toda a legislatura.

Os requerimentos procedimentais que alteram a organização dos trabalhos de uma reunião (alteração da ordem dos trabalhos, inversão da pauta, preferência, retirada de matéria da ordem do dia, inclusão de matéria extrapauta) têm validade somente para a reunião a que se referem.

Os requerimentos de quebra de interstício da verificação e de verificação de votação, que se referem à fase de votação, são exceções à regra e têm validade restrita à reunião em curso.

Na prática, alguns presidentes de comissão colocam em votação, no início da sessão legislativa, uma solicitação de arquivamento dos requerimentos pautados apresentados e não aprovados na sessão legislativa anterior.

Em 2004 foi apresentada a QO nº 368/2004, em recurso contra decisão do presidente da CDC que alterou a pauta da reunião para incluir requerimento, desrespeitando o prazo mínimo de vinte e quatro horas para divulgação da pauta. A Presidência da Câmara informou que o requerimento é um tipo de proposição de rito sumário, sem tramitação, que não exige publicação prévia, podendo até mesmo, em algumas hipóteses, ser apresentado verbalmente. Desse modo, "o tratamento a ser dado às proposições legislativas *stricto sensu* há de ser mais rigoroso e sistemático do que aquele dado às demais proposições meramente instrumentalizadoras do processo legislativo, a exemplo do requerimento".

Portanto, não há necessidade de os requerimentos serem distribuídos como avulsos e a inclusão desse tipo de proposição na pauta pode ocorrer até a véspera da reunião. Porém, a regra geral é que a ordem do dia das comissões deve ser divulgada com antecedência no intuito de dar ampla publicidade às matérias constantes da pauta, conforme já citado na seção 4.3, que trata da convocação de reuniões.

Por serem proposições de rito sumário, meramente instrumentalizadoras do processo legislativo, não é cabível a apresentação de pedido de vista, destaques, adiamento da discussão ou adiamento da votação de requerimentos. Entretanto, podem ser aceitos requerimentos para retirada de pauta, votação pelo processo nominal e verificação de votação, além dos requerimentos que alteram a ordem de apreciação dos itens da pauta.

Alguns requerimentos de procedimentos têm a função de alterar a ordem dos trabalhos, conforme estabelece o art. 83, que cita os requerimentos de preferência, adiamento, retirada da ordem do dia e inversão de pauta.

> Art. 83. Presente em plenário a maioria absoluta dos deputados, mediante verificação de quórum, dar-se-á início à apreciação da pauta, na seguinte ordem:
> I – redações finais;
> II – requerimentos de urgência;
> III – requerimentos de comissão sujeitos a votação;
> IV – requerimentos de deputados dependentes de votação imediata;

> V – matérias constantes da ordem do dia, de acordo com as regras de preferência estabelecidas no Capítulo IX do Título V.
> *Parágrafo único*. A ordem estabelecida no *caput* poderá ser alterada ou interrompida:
> I – para a posse de deputados;
> II – em caso de aprovação de requerimento de:
> a) preferência;
> b) adiamento;
> c) retirada da ordem do dia;
> d) inversão de pauta.

Entre os requerimentos do mesmo grupo, a preferência de votação ocorre de acordo com a ordem de apresentação ou da abrangência, se simultâneos.

> Art. 68. [...]
> V – terá preferência para deliberação do Plenário o requerimento que for apresentado à Mesa em primeiro lugar.
> [...]

O art. 101 apresenta uma lista de requerimentos de procedimentos que devem ser apresentados até o momento do anúncio da matéria na ordem do dia pelo presidente. Esses requerimentos não precisam ser autenticados por meio de sistema eletrônico, bastando a assinatura do deputado requerente e sua apresentação à Mesa da comissão.

> Art. 101. Ressalvadas as hipóteses enumeradas na alínea *a* do inciso I deste artigo, a apresentação de proposição será feita por meio do sistema eletrônico de autenticação de documentos, na forma e nos locais determinados por ato da Mesa, ou:
> I – em plenário ou perante comissão, quando se tratar de matéria constante da ordem do dia:
> a) **no momento em que a matéria respectiva for anunciada**, para os requerimentos que digam respeito a:
> 1. retirada de proposição constante da ordem do dia, com pareceres favoráveis, ainda que pendente do pronunciamento de outra comissão de mérito;
> 2. discussão de uma proposição por partes; dispensa, adiamento ou encerramento de discussão;
> 3. adiamento de votação; votação por determinado processo; votação em globo ou parcelada;
> 4. destaque de dispositivo ou emenda para aprovação, rejeição, votação em separado ou constituição de proposição autônoma;
> 5. dispensa de publicação da redação final, ou do avulso da redação final já publicada no *Diário da Câmara dos Deputados*, para imediata deliberação do Plenário;
> II – à Mesa, quando se tratar de iniciativa do Senado Federal, de outro Poder, do procurador-geral da República ou de cidadãos.
> (grifo nosso)

Os prazos dos requerimentos de adiamento, assim como o do pedido de vista, são contados em sessões, não em reuniões.

O § 4º do art. 159 estabelece a precedência de apreciação dos requerimentos:

> Art. 159. [...]
> § 4º Entre os requerimentos haverá a seguinte precedência:
> I – o requerimento sobre proposição em ordem do dia terá votação preferencial, antes de iniciar-se a discussão ou votação da matéria a que se refira;
> II – o requerimento de adiamento de discussão, ou de votação, será votado antes da proposição a que disser respeito;
> III – quando ocorrer a apresentação de mais de um requerimento, o presidente regulará a preferência pela ordem de apresentação ou, se simultâneos, pela maior importância das matérias a que se reportarem;
> IV – quando os requerimentos apresentados, na forma do inciso anterior, forem idênticos em seus fins, serão postos em votação conjuntamente, e a adoção de um prejudicará os demais, o mais amplo tendo preferência sobre o mais restrito.

A seção 9.1 apresenta um resumo dos principais requerimentos apresentados nas comissões.

Quando forem apresentados vários requerimentos para certa matéria, vota-se primeiramente o de maior abrangência, prejudicando-se os demais. Caso o mais abrangente seja rejeitado, passa-se para o segundo mais abrangente, e assim sucessivamente. No caso de apresentação de requerimentos iguais, a preferência se dá de acordo com a ordem de apresentação.

Alguns requerimentos podem incidir sobre outros. Por exemplo, um deputado pode solicitar que determinado requerimento seja votado pelo processo nominal ou que seja retirado da pauta.

Em 2/9/2009, foi formulada a QO nº 517/2009, com a alegação de que a apresentação de requerimento de retirada de pauta de certa medida provisória seria "uma estratégia da base do governo com vistas à prejudicialidade de dois requerimentos de adiamento da discussão apresentados pela oposição". O presidente da Câmara dos Deputados informou ao deputado que "não há como avaliar os motivos por trás da apresentação de um requerimento de retirada de pauta de uma proposição, para o qual qualquer deputado tem amparo regimental".

Ou seja, a rigor, os motivos que levam os parlamentares a apresentar requerimentos não devem ser levados em conta, mas a observância dos dispositivos regimentais que garantem o direito dos parlamentares de apresentar requerimentos.

Na prática, os requerimentos procedimentais são usados para atrasar ou para acelerar a deliberação de uma matéria, bem como para obstruir os trabalhos de uma comissão, impedindo a tomada de qualquer decisão.

7.1 Discussão e votação de requerimentos

Existem vários artigos que tratam da discussão e do encaminhamento de votação das matérias. Porém, há divergências em relação aos procedimentos específicos para os requerimentos.

Em relação à discussão, é preciso primeiramente discernir os requerimentos de mérito dos requerimentos de procedimentos. Os requerimentos procedimentais, considerados matéria sobre a Mesa, não são pautados e não admitem discussão. Já os requerimentos pautados são inseridos na ordem do dia (art. 50, III, *b*) e podem ser discutidos pelos deputados antes de passar para a votação.

De acordo com o art. 50, III, *b*, nas comissões a discussão e a votação dos requerimentos ocorrem durante a ordem do dia, antes da discussão e votação dos pareceres das proposições.

> Art. 50. Os trabalhos das comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita a deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea *a*, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem: [...]
> III – ordem do dia:
> a) conhecimento, exame ou instrução de matéria de natureza legislativa, fiscalizatória ou informativa, ou outros assuntos da alçada da comissão;
> **b) discussão e votação de requerimentos e relatórios em geral;**
> c) discussão e votação de proposições e respectivos pareceres sujeitos à aprovação do Plenário da Câmara;
> d) discussão e votação de projetos de lei e respectivos pareceres que dispensarem a aprovação do Plenário da Câmara.
> [...] (grifo nosso)

Embora o art. 50 (que é específico para as comissões) disponha sobre a discussão dos requerimentos pautados, o RICD não prevê regras específicas para a discussão de requerimentos e relatórios.

O art. 117 apresenta uma lista de requerimentos sujeitos à deliberação do Plenário. O § 1º desse artigo diz que os requerimentos ali previstos não sofrem discussão e terão sua votação encaminhada por autor e líderes por cinco minutos cada um. A princípio, o art. 117 apresenta os requerimentos sujeitos ao Plenário, sendo que a maioria deles também pode ser apresentado nas comissões.

Ressalte-se que o art. 117 não apresenta o requerimento de audiência pública, específico para as comissões, nem o requerimento de inversão da pauta.

> Art. 117. [...]
> § 1º Os requerimentos previstos neste artigo não sofrerão discussão, só poderão ter sua votação encaminhada pelo autor e pelos líderes, por cinco minutos cada um, e serão decididos pelo processo simbólico.
> [...]

No nosso entendimento, os requerimentos constantes da pauta estão sujeitos a discussão nas comissões, enquanto os requerimentos procedimentais, não constantes da pauta, não devem sofrer discussão por tratarem de procedimentos e não de matérias.

Em 2018, diversas comissões permanentes aprovaram acordos de procedimentos prevendo que, entre outras regras, os requerimentos pautados podem ser discutidos pela metade do tempo previsto no inciso VII do art. 57 do RICD. Trata-se

de interessante medida para permitir a palavra aos deputados interessados em discutir, por exemplo, a convocação de ministro de Estado e, ao mesmo tempo, restringir o tempo destinado à deliberação de requerimentos.

A respeito do encaminhamento da votação dos requerimentos, o § 1º do art. 117 determina o encaminhamento por autor e líderes, por cinco minutos cada um. O art. 192, *caput* e § 1º, prevê o encaminhamento da votação por quatro oradores, dois a favor e dois contrários, pelo prazo de cinco minutos. Já o § 8º do art. 192 determina que, quando cabível, os requerimentos serão encaminhados por um signatário e um orador contrário.

> Art. 192. Anunciada uma votação, é lícito usar da palavra para encaminhá-la, salvo disposição regimental em contrário, pelo prazo de cinco minutos, ainda que se trate de matéria não sujeita a discussão, ou que esteja em regime de urgência.
> § 1º Só poderão usar da palavra quatro oradores, dois a favor e dois contrários, assegurada a preferência, em cada grupo, a autor de proposição principal ou acessória e de requerimento a ela pertinente, e a relator.
> § 2º Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, cada líder poderá manifestar-se para orientar sua bancada, ou indicar deputado para fazê-lo em nome da liderança, pelo tempo não excedente a um minuto. [...]
> § 8º Não terão encaminhamento de votação as eleições; nos requerimentos, quando cabível, é limitado ao signatário e a um orador contrário.

Considerando-se o grande número de partidos existentes e a possibilidade de orientação das bancadas pelos respectivos líderes após o encaminhamento da votação, o encaminhamento previsto pelo § 1º do art. 117 não parece ser interessante para as comissões. Diante disso, a prática nas comissões tem sido o encaminhamento dos requerimentos de procedimentos por um orador favorável (em geral o autor do requerimento) e um orador contrário, conforme estabelece o art. 192, § 8º, e o encaminhamento dos requerimentos de mérito por quatro oradores, dois a favor e dois contrários (art. 192, § 1º), pelo prazo de cinco minutos.

Após o encaminhamento da votação, cada líder pode orientar sua bancada por até um minuto, conforme estabelece o art. 192, § 2º. Para a orientação das bancadas, o presidente anuncia cada um dos partidos representados na comissão, da maior bancada para a menor. De acordo com a QO nº 18/2015, na ausência do líder, os vice-líderes podem usar a palavra para orientar suas bancadas, até mesmo para comunicar obstrução.

Em regra, os requerimentos são votados pelo processo simbólico. No plenário, em caso de empate na votação, cabe ao presidente desempatar o resultado (art. 180, § 3º), uma vez que não há relator da matéria. Nas comissões, repete-se a votação até que se dê o desempate.

A aprovação ou rejeição de um requerimento pode causar a prejudicialidade de outro. Por exemplo, caso seja rejeitado um requerimento de retirada de pauta, o requerimento referente à fase seguinte (de adiamento da discussão ou de votação) será considerado prejudicado. Entende-se que, se o Plenário rejeitou a retirada de pauta, é porque deseja que a matéria seja discutida ou votada, conforme o caso.

Muitas vezes a pauta de uma comissão é composta por grande quantidade de requerimentos, por exemplo, para realização de audiências públicas. A fim de ganhar tempo, os deputados costumam sugerir a aprovação de todos em uma única votação. Esse tipo de procedimento deve ser evitado, uma vez que não há amparo regimental para essa prática.

Em 2017, em resposta à QO nº 316/2017, que questionava a votação em globo de requerimentos de retirada de pauta ocorrido em uma comissão, a presidência decidiu que não é regimental a votação em globo de requerimentos de retirada de pauta de proposições independentes. Os requerimentos devem ser apreciados um a um.

A seguir serão apresentados os requerimentos de procedimentos mais comuns nas comissões da Câmara dos Deputados.

7.2 Alteração da ordem dos trabalhos

O requerimento de alteração da ordem dos trabalhos permite alterar a ordem de apreciação dos incisos I, II e III do art. 50 do RICD para que a ordem do dia seja apreciada antes da ata e do expediente.

Esse requerimento deve ser apresentado até o início da reunião e votado logo após a abertura dos trabalhos. Caso o requerimento seja apresentado após o anúncio do item I da reunião, que trata da discussão e votação da ata da reunião anterior, deve ser considerado prejudicado por perda de oportunidade.

Trata-se de um requerimento baseado no § 1º do art. 50, utilizado com pouca frequência, principalmente em reuniões com matérias polêmicas na pauta.

> Art. 50. Os trabalhos das comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita a deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea *a*, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem:
> I – discussão e votação da ata da reunião anterior;
> II – expediente: [...]
> III – ordem do dia: [...]
> § 1º Essa ordem poderá ser alterada pela comissão, a requerimento de qualquer de seus membros, para tratar de matéria em regime de urgência, de prioridade ou de tramitação ordinária, ou ainda no caso de comparecimento de ministro de Estado ou de qualquer autoridade, e de realização de audiência pública.

Em resposta à QO nº 533/2009, que tratava a respeito dos requerimentos de preferência e inversão de pauta, o presidente concluiu que "no tocante às comissões, o legislador não fez expressa alusão regimental a requerimento de inversão de pauta ou de preferência, limitando-se a regular a possibilidade de alteração da ordem de seus trabalhos, a exemplo do supracitado § 1º do art. 50".

Geralmente, o deputado ou bancada interessado em apreciar imediatamente determinado item da pauta apresenta dois requerimentos: um requerimento para alteração da ordem dos trabalhos e um requerimento para inversão da pauta.

Havendo aprovação do requerimento para alteração da ordem dos trabalhos para que a reunião se inicie pelo item III (ordem do dia), após a deliberação da pauta, a comissão deve apreciar os itens I (ata) e II (expediente) da ordem dos trabalhos.

7.3 Inversão de pauta

O requerimento de inversão de pauta tem por objetivo alterar a ordem de apreciação das proposições constantes na ordem do dia da comissão.

A inversão da pauta é prevista no art. 83, que se encontra no título do RICD que trata das sessões da Câmara.

> Art. 83. Presente em plenário a maioria absoluta dos deputados, mediante verificação de quórum, dar-se-á início à apreciação da pauta, na seguinte ordem:
> I – redações finais;
> II – requerimentos de urgência;
> III – requerimentos de comissão sujeitos a votação;
> IV – requerimentos de deputados dependentes de votação imediata;
> V – matérias constantes da ordem do dia, de acordo com as regras de preferência estabelecidas no capítulo IX do título V.
> *Parágrafo único*. A ordem estabelecida no *caput* poderá ser alterada ou interrompida:
> I – para a posse de deputados;
> II – em caso de aprovação de requerimento de:
> a) preferência;
> b) adiamento;
> c) retirada da ordem do dia;
> d) **inversão da pauta**. (grifo nosso)

No capítulo das comissões no RICD não há menção a esse requerimento. O § 1º do art. 50 informa apenas que a ordem dos trabalhos poderá ser alterada pela comissão, a requerimento de qualquer de seus membros.

Em 14/3/2007, foi apresentada a QO nº 45/2007, com alegação de que a inversão de pauta só é possível para os itens que compõem a ordem do dia. O presidente negou o recurso, esclarecendo que:

> os requerimentos de inversão recaem não apenas sobre os itens da ordem do dia, mas sobre quaisquer dos tópicos da pauta, acrescentando que, no âmbito restrito dos itens da ordem do dia, utiliza-se o requerimento de preferência, não o de inversão de pauta.

Na prática, as comissões utilizam os requerimentos de alteração da ordem dos trabalhos e de inversão da pauta, cada um com finalidades distintas.

O requerimento de inversão de pauta pode ser apresentado no início da reunião, tendo como limite o início da ordem do dia. Caso sejam aprovados requerimentos de inversão da pauta, as proposições invertidas devem ser apreciadas com precedência sobre os demais itens da pauta, de acordo com a ordem de apresentação dos respectivos requerimentos.

Algumas comissões estabelecem que esse tipo de requerimento deve ser apresentado nos quinze minutos iniciais da reunião. Essa limitação temporal restringe indevidamente um direito regimental do parlamentar.

Esse requerimento não deve ser confundido com o requerimento de preferência, que altera a ordem de uma proposição dentro do grupo (urgente, prioridade, ordinária) em que está inserida.

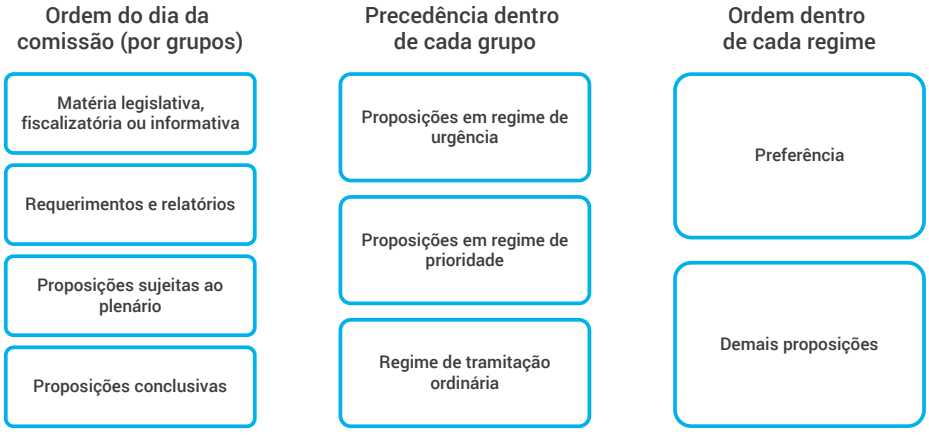
7.4 Preferência

O art. 50, III, apresenta a ordem de discussão e votação das matérias nas comissões. A ordem do dia inicia com o conhecimento e exame de matéria de natureza legislativa, fiscalizatória ou informativa. Em seguida, passa-se à discussão e votação de requerimentos e relatórios, para as proposições sujeitas à deliberação do Plenário e, por fim, para as proposições de caráter conclusivo.

> Art. 50. [...]
> III – ordem do dia:
> a) conhecimento, exame ou instrução de matéria de natureza legislativa, fiscalizatória ou informativa, ou outros assuntos da alçada da comissão;
> b) discussão e votação de requerimentos e relatórios em geral;
> c) discussão e votação de proposições e respectivos pareceres sujeitos à aprovação do Plenário da Câmara;
> d) discussão e votação de projetos de lei e respectivos pareceres que dispensarem a aprovação do Plenário da Câmara.

Dentro de cada um desses grupos existe uma ordem de precedência de uma proposição sobre outra, de acordo com as regras estabelecidas no art. 159. A ordem de preferência, dentro de cada grupo, é a seguinte: proposições em regime de urgência, proposições em regime de prioridade e proposições ordinárias. A figura 11 apresenta a ordem de preferência na deliberação de cada tipo de proposição.

Figura 11 – Preferência



Fonte: RICD.
Elaboração dos autores.

O requerimento de preferência altera a ordem da proposição na pauta, dentro do respectivo grupo. Assim, caso seja aprovado requerimento de preferência para proposição sujeita à apreciação conclusiva, em regime de tramitação ordinária, ela passará a ser a primeira proposição da pauta, dentro do grupo de proposições em regime de tramitação ordinária das proposições sujeitas à apreciação conclusiva.

> Art. 159. Denomina-se preferência a primazia na discussão, ou na votação, de uma proposição sobre outra, ou outras.
> § 1º Os projetos em regime de urgência gozam de preferência sobre os em prioridade, que, a seu turno, têm preferência sobre os de tramitação ordinária e, entre estes, os projetos para os quais tenha sido concedida preferência, seguidos dos que tenham pareceres favoráveis de todas as comissões a que foram distribuídos.
> § 2º Haverá entre os projetos em regime de urgência a seguinte ordem de preferência:
> I – declaração de guerra e correlatos;
> II – estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal nos estados;
> III – matéria considerada urgente;
> IV – acordos internacionais;
> V – fixação dos efetivos das Forças Armadas.
> § 3º Entre os projetos em prioridade, as proposições de iniciativa da Mesa ou de comissões permanentes têm preferência sobre as demais.
> § 4º Entre os requerimentos haverá a seguinte precedência:
> I – o requerimento sobre proposição em ordem do dia terá votação preferencial, antes de iniciar-se a discussão ou votação da matéria a que se refira;
> II – o requerimento de adiamento de discussão, ou de votação, será votado antes da proposição a que disser respeito;
> III – quando ocorrer a apresentação de mais de um requerimento, o presidente regulará a preferência pela ordem de apresentação ou, se simultâneos, pela maior importância das matérias a que se reportarem;
> IV – quando os requerimentos apresentados, na forma do inciso anterior, forem idênticos em seus fins, serão postos em votação conjuntamente, e a adoção de um prejudicará os demais, o mais amplo tendo preferência sobre o mais restrito.

Antes de 1988, não havia os projetos conclusivos, e as proposições eram agrupadas de acordo com o respectivo regime de tramitação: urgente, prioridade, de tramitação ordinária. Ao se aprovar um requerimento de preferência, a proposição tornava-se a primeira dentro do seu respectivo grupo (urgente, prioridade, ordinária).

A partir da constituição de 1988, com a introdução dos projetos que dispensam a competência do plenário, a pauta das comissões passou a ser dividida em proposições sujeitas ao plenário (urgentes, em prioridade, de tramitação ordinária) e projetos conclusivos (em prioridade, de tramitação ordinária). Assim, com o aumento dos grupos, o requerimento de preferência passou a ter um benefício menor e os deputados passaram a utilizar o requerimento de inversão da pauta.

> Art. 160. Será permitido a qualquer deputado, antes de iniciada a ordem do dia, requerer preferência para votação ou discussão de uma proposição sobre as do mesmo grupo.
> § 1º Quando os requerimentos de preferência excederem a cinco, o presidente, se entender que isso pode tumultuar a ordem dos trabalhos, verificará, por consulta prévia, se a Câmara admite modificação na ordem do dia.
> § 2º Admitida a modificação, os requerimentos serão considerados um a um, na ordem de sua apresentação.
> § 3º Recusada a modificação na ordem do dia, considerar-se-ão prejudicados todos os requerimentos de preferência apresentados, não se recebendo nenhum outro na mesma sessão.
> § 4º A matéria que tenha preferência solicitada pelo Colégio de Líderes será apreciada logo após as proposições em regime especial.

Os requerimentos de preferência devem ser apresentados antes de iniciada a ordem do dia. Caso sejam apresentados mais de cinco requerimentos de preferência, o presidente poderá fazer consulta prévia para verificar se há concordância com a modificação da ordem do dia. Caso o Plenário rejeite a modificação, todos os requerimentos serão considerados prejudicados.

7.5 Inclusão de matéria para apreciação imediata

A pauta da reunião de uma comissão é elaborada pelo respectivo presidente e divulgada com antecedência.

Qualquer deputado da comissão pode requerer ao presidente a inclusão de matéria na pauta, conforme estabelece o art. 114, XIV. Essa solicitação refere-se à proposição que tenha recebido parecer, ou seja, esteja pronta para a pauta.

> Art. 114. [...]
> XIV – inclusão em ordem do dia de proposição com parecer, em condições regimentais de nela figurar;
> [...]

O autor da proposição pode solicitar a inclusão na ordem do dia de proposição pendente de parecer, no caso de esgotamento do prazo regimental para apreciação da matéria, conforme determinam os art. 52, § 4º, e 135 do RICD.

> Art. 52. [...]
> § 4º Esgotados os prazos previstos neste artigo, poderá a comissão, a requerimento do autor da proposição, deferir sua inclusão na ordem do dia da reunião imediata, pendente de parecer. Caso o relator não ofereça parecer até o início da discussão da matéria, o presidente designará outro membro para relatá-la na mesma reunião ou até a seguinte.
> [...]
> Art. 135. Decorridos os prazos previstos neste regimento para tramitação nas comissões ou no plenário, o autor de proposição que já tenha recebido

> pareceres dos órgãos técnicos poderá requerer ao presidente a inclusão da matéria na ordem do dia.

Porém, essas solicitações não implicam a inclusão automática da matéria na ordem do dia, uma vez que a confecção da pauta é prerrogativa do presidente da comissão.

Caso algum deputado queira incluir determinada matéria na ordem do dia para apreciação na reunião em andamento, o requerimento deve ser assinado por um terço dos membros, e aprovado pela maioria absoluta dessa comissão.

De acordo com Pacheco (2002), trata-se do que se convencionou chamar de "urgência urgentíssima" das comissões, e não se confunde com o requerimento de urgência previsto no art. 153, uma vez que o regime de tramitação da matéria não é alterado pela aprovação do requerimento.

> Art. 52. [...]
> § 5º A comissão poderá, mediante requerimento de um terço de seus membros, aprovado pela maioria absoluta da respectiva composição plenária, incluir matéria na ordem do dia para apreciação imediata, independentemente do disposto nos parágrafos anteriores, desde que publicada e distribuída em avulsos ou cópias. Não havendo parecer, o presidente designará relator para proferi-lo oralmente no curso da reunião ou até a reunião seguinte.
> [...]

Conforme decidido no Recurso nº 42/2015, esse requerimento deve ser apresentado antes de iniciada a ordem do dia e apreciado antes do primeiro item da pauta. Porém, considerando o texto do RICD, entendemos que o recurso trouxe uma interpretação restritiva para uma opção regimental legítima disponível para os membros do colegiado.

Importante salientar que, antes do Recurso nº 42/2015, o requerimento podia ser apresentado no decorrer da reunião, a qualquer tempo.

O requerimento deve conter as assinaturas de um terço dos membros da comissão. Por exemplo, em uma comissão com 33 membros, o requerimento precisa ser assinado por 11 deputados.

Compete à secretaria da comissão conferir as assinaturas, considerando que a assinatura dos membros suplentes não pode ser aceita indistintamente, pois, nesse caso, o número mínimo de assinaturas seria 22 (1/3 de 66: 33 titulares e 33 suplentes). Para que a assinatura de apoiamento de um membro suplente seja considerada, é preciso que sua presença tenha sido computada no quórum da reunião em que o requerimento está sendo apresentado.

No caso dos membros titulares, a prática é aceitar a assinatura independentemente do registro de presença na reunião.

Em função do quórum necessário para aprovação do pedido, a votação do requerimento deve ser feita pelo processo nominal. Caso não haja presença da maioria dos membros da comissão no momento da votação desse requerimento, a reunião deverá ser encerrada por falta de quórum.

Supondo a existência de vinte matérias na pauta de uma comissão, qual seria a posição da matéria extrapauta, uma vez aprovado o requerimento para apreciação imediata? De acordo com a QO nº 10.498/2000, a inclusão de matéria para apreciação imediata não a torna urgente e, portanto, essa matéria não sobresta a pauta. Ou seja, o presidente da comissão deve incluir a matéria na pauta da reunião, mas não necessariamente a matéria será a primeira a ser deliberada. Porém, entende-se que essa questão está superada pelo Recurso nº 42/2015.

Assim, caso o requerimento seja aprovado, a matéria deve ser imediatamente deliberada pela comissão. Havendo mais de um requerimento, deve-se votar o requerimento e, em seguida, a matéria objeto do requerimento, de acordo com a ordem de apresentação.

Em 10/4/2007, foi apresentada a QO nº 72/2007, na qual se questiona a reinclusão de matéria na pauta de reunião da CFT sem a aprovação do requerimento na forma apropriada. O presidente deferiu a questão de ordem, informando que a inclusão de matéria para apreciação imediata deve observar os procedimentos previstos no art. 52, § 5º.

7.6 Retirada de matéria da ordem do dia

Qualquer membro pode solicitar a retirada de matéria na ordem do dia da comissão. O requerimento deve ser por escrito e depende de deliberação do Plenário da comissão (art. 117, VII).

A retirada de matéria da pauta (ou da ordem do dia) não deve ser confundida com a retirada de proposição, detalhada na seção 1.7, a qual ocasiona o arquivamento da matéria.

> Art. 83. Presente em plenário a maioria absoluta dos deputados, mediante verificação de quórum, dar-se-á início à apreciação da pauta, na seguinte ordem: [...]
> *Parágrafo único*. A ordem estabelecida no *caput* poderá ser alterada ou interrompida:
> I – para a posse de deputados;
> II – em caso de aprovação de requerimento de:
> a) preferência;
> b) adiamento;
> **c) retirada da ordem do dia;**
> d) inversão de pauta. [...]
> Art. 117. Serão escritos e dependerão de deliberação do Plenário os requerimentos não especificados neste regimento e os que solicitem: [...]
> VI – retirada da ordem do dia de proposição com pareceres favoráveis, ainda que pendente do pronunciamento de outra comissão de mérito;
> (grifo nosso)

O requerimento deve ser apresentado na comissão até o anúncio da matéria, conforme estabelece o art. 101, I, *a*, 1.

Algumas comissões admitem solicitação verbal para retirada de matéria da ordem do dia. O problema é que esse requerimento (assim como os demais previstos no art. 117) é escrito e, portanto, pode ser deliberado por votação nominal (arts. 117, XII, e 186, II). Caso o requerimento seja verbal, não poderá ser admitida votação nominal para ele, conforme previsto no § 1º do art. 186.

A matéria retirada da ordem do dia de reunião poderá retornar à pauta da reunião seguinte. Por outro lado, o requerimento de retirada de matéria da pauta poderá ser novamente apresentado a cada reunião (QO nº 75/2007).

Algumas vezes, o presidente retira de pauta uma proposição, a pedido de um deputado e, no decorrer da reunião, recebe solicitação para que a proposição retorne para a pauta. De acordo com o Recurso nº 37/2007, uma proposição retirada de pauta, por decisão do presidente ou do colegiado, não pode ser inserida novamente na pauta da mesma reunião.

No caso de comissão temporária, a retirada de pauta da proposição principal, objeto da criação da comissão, ocasiona o encerramento daquela reunião.

Já a resposta à QO nº 257/2013 e o Recurso nº 260/2013 estabelecem que a rejeição de requerimento de retirada de pauta prejudica os requerimentos de adiamento da discussão da matéria, a não ser que haja parecer a ser lido pelo relator. Se a matéria já estiver em fase de votação, a rejeição do requerimento de retirada de pauta prejudica o requerimento de adiamento da votação (QO nº 130/2015).

Algumas comissões exigem a presença do autor do requerimento no momento de sua votação, sendo sua ausência considerada como retirada tácita do requerimento. Porém, de acordo com a QO nº 194/2003, a votação do requerimento independe da presença do seu autor em plenário.

Outras comissões convencionaram certo limite para a quantidade de retiradas das matérias da ordem do dia por meio de requerimento, ou mesmo determinado limite de requerimentos de autoria do mesmo parlamentar em cada reunião. Porém, o RICD não estabelece limites para esses requerimentos.

O art. 117, VI, prevê a retirada da ordem do dia de proposição "com pareceres favoráveis, ainda que pendente do pronunciamento de outra comissão de mérito". Resta saber quem decide sobre o requerimento para retirada da ordem do dia de proposição pendente de parecer ou com parecer contrário.

Em 2005, na resposta à Questão de Ordem nº 554/2005, o presidente informou que os arts. 104, 114, VII, e 117, VI, tratam do mesmo assunto: retirada de proposição. A diferença seria que a retirada de proposição com parecer contrário, sem parecer ou apenas com parecer pela admissibilidade é decidida pelo presidente (arts. 104 e 114, VII), ao passo que a retirada de proposição com parecer favorável é decidida pelo Plenário (arts. 104, § 1º e 117, VI). De acordo com essa interpretação, a retirada de matéria da ordem do dia é tratada somente pelo art. 83, parágrafo único, I, *c*. Porém, na prática, essa interpretação não foi acatada, e a retirada de matéria da ordem do dia continua a ser deferida pelo colegiado a partir de requerimento baseado no art. 83, combinado com o art. 117, VI. Muitas vezes, havendo concordância de todos, a proposição é retirada de ofício pelo presidente sem haver a votação do requerimento.

7.7 Adiamento da discussão

Após a leitura do parecer do relator, a proposição será submetida à discussão e, em seguida, à votação.

> Art. 57. [...]
> VI – lido o parecer, ou dispensada a sua leitura se for distribuído em avulsos, será ele de imediato submetido a discussão;
> [...]

O RICD permite que seja apresentado requerimento para adiamento da discussão, desde que assinado por líder, autor ou relator da matéria. De acordo com o art. 101, I, *a*, 2, o requerimento deverá ser apresentado na comissão até o anúncio da matéria. Entretanto, o art. 177 permite que o requerimento seja apresentado até o momento anterior ao início da discussão. Na prática, prevalece o disposto no art. 177.

O disposto no art. 101, I, *a*, 2, é obedecido, por exemplo, quando a leitura do parecer ocorre em uma reunião e a discussão em outra. Nesse caso, na segunda reunião, ao se anunciar a matéria, é apresentado o requerimento de adiamento de discussão.

Por outro lado, não faria muito sentido exigir a apresentação do requerimento de adiamento de discussão ao anunciar uma matéria, no caso da leitura do parecer. Algumas vezes os membros da comissão recebem o parecer durante a reunião e, nesses casos, somente após ter acesso ao parecer o parlamentar poderá se decidir pela apresentação do requerimento.

No requerimento, o autor deve informar o prazo de adiamento, que pode ser de uma a dez sessões. No caso de matéria urgente, o prazo de adiamento é, no máximo, de duas sessões, e o requerimento deve ser assinado por um décimo dos membros da comissão, ou líderes que representem esse número.

> Art. 177. Antes de ser iniciada a discussão de um projeto, será permitido o seu adiamento, por prazo não superior a dez sessões, mediante requerimento assinado por líder, autor ou relator e aprovado pelo Plenário.
> § 1º Não admite adiamento de discussão a proposição em regime de urgência, salvo se requerido por um décimo dos membros da Câmara, ou líderes que representem esse número, por prazo não excedente a duas sessões.
> § 2º Quando para a mesma proposição forem apresentados dois ou mais requerimentos de adiamento, será votado em primeiro lugar o de prazo mais longo.
> § 3º Tendo sido adiada uma vez a discussão de uma matéria, só o será novamente ante a alegação, reconhecida pelo presidente da Câmara, de erro na publicação.

A proposição pode ter sua discussão adiada uma única vez, salvo se houver erro na publicação da matéria.

Caso sejam apresentados vários requerimentos, será votado primeiramente o que solicita o prazo mais amplo, e assim sucessivamente. A aprovação de um dos requerimentos prejudica os seguintes.

Em 2007, foi apresentada a QO nº 162/2007, a respeito da apresentação de vários requerimentos com o mesmo fim. A questão foi respondida no sentido de que "a Mesa tem recebido tais requerimentos desde que apresentados por bancadas distintas, no entendimento que podem, efetivamente, ter posicionamentos diversos quanto aos prazos".

Caso o requerimento de adiamento da discussão seja rejeitado, não poderá ser reapresentado, mesmo que seja em outra reunião da comissão. É o que estabelece a resposta à QO nº 200/2007, que questionou a possibilidade de reapresentação de requerimento de adiamento de discussão que tenha sido rejeitado. O presidente esclareceu que "como o requerimento faz referência a uma fase da matéria, só cabe a sua apresentação uma única vez, no caso de ser rejeitado".

O que ocorre com um requerimento de adiamento da discussão, caso seja rejeitado um requerimento de retirada de pauta? Caso o Plenário rejeite um requerimento de retirada de matéria da pauta, o requerimento de adiamento da discussão é considerado prejudicado.

Em 2013, foi apresentada a QO nº 257/2013 para reafirmar que a rejeição de requerimento de retirada de projeto prejudica o requerimento de adiamento de discussão. O presidente deferiu a questão, declarando prejudicados os requerimentos de adiamento de discussão em razão da rejeição de requerimento de retirada de pauta. A justificativa para esse entendimento é a seguinte: se a comissão rejeitou o requerimento de retirada da matéria da pauta é porque quer discutir a matéria. Portanto, não faria sentido rejeitar um requerimento de retirada e aprovar um requerimento de adiamento da discussão. No entanto, conforme já citado, não haverá prejudicialidade se houver parecer do relator a ser lido na comissão. Nessa hipótese, após a leitura do parecer, caso seja apresentado requerimento de adiamento da discussão, este deve ser deliberado.

O requerimento de adiamento da discussão, caso aprovado, faz com que a matéria só possa retornar à pauta da comissão depois de decorrido o número de sessões estabelecido no requerimento.

7.8 Encerramento da discussão

De acordo com o art. 178, o encerramento da discussão ocorre pela ausência de oradores (quando não existem mais oradores inscritos), pelo decurso dos prazos regimentais ou por deliberação do Plenário (por meio de requerimento).

O art. 168 determina que nenhuma matéria, com exceção dos projetos de código, deverá ficar inscrita na ordem do dia para discussão por mais de quatro sessões (em turno único ou primeiro turno) e por duas sessões (em segundo turno). Caso isso ocorra, qualquer parlamentar poderá solicitar o encerramento da discussão pelo decurso dos prazos regimentais.

Em plenário, o encerramento da discussão, ocorre após a aprovação de requerimento subscrito por cinco centésimos dos membros da Casa ou líder que represente esse número, tendo sido a proposição discutida por quatro deputados (art. 178, § 2º).

> Art. 178. O encerramento da discussão dar-se-á pela ausência de oradores, pelo decurso dos prazos regimentais ou por deliberação do Plenário.
> § 1º Se não houver orador inscrito, declarar-se-á encerrada a discussão.
> § 2º O requerimento de encerramento de discussão será submetido pelo presidente a votação, desde que o pedido seja subscrito por cinco centésimos dos membros da Casa ou líder que represente este número, tendo sido a proposição discutida pelo menos por quatro oradores. Será permitido o encaminhamento da votação pelo prazo de cinco minutos, por um orador contra e um a favor.
> § 3º Se a discussão se proceder por partes, o encerramento de cada parte só poderá ser pedido depois de terem falado, no mínimo, dois oradores.

No caso das comissões, o requerimento de encerramento da discussão pode ser apresentado por qualquer membro do colegiado, sem necessidade de apoiamento, após falarem dez deputados.

> Art. 57. [...]
> VII – durante a discussão na comissão, podem usar da palavra o autor do projeto, o relator, demais membros e líder, durante quinze minutos improrrogáveis, e, por dez minutos, deputados que a ela não pertençam; é facultada a apresentação de requerimento de encerramento da discussão após falarem dez deputados;
> [...]

Na prática, algumas comissões fazem uma combinação de parte do § 2º do art. 178 com o inciso VII do art. 57, passando a exigir a subscrição de cinco centésimos do colegiado.

Em plenário, quando a discussão ocorre por partes, pode-se solicitar o encerramento de cada parte da discussão. Porém, as comissões não aceitam a discussão da matéria dessa forma.

De acordo com o art. 101, I, *a*, 2, o requerimento deve ser apresentado até o anúncio da matéria. Porém, nas comissões o requerimento só deve ser submetido à votação após falarem dez deputados e, portanto, não faz muito sentido sua entrega antecipada. Na prática, o requerimento é entregue quando o número de oradores está próximo do limite mínimo e ainda existem outros deputados inscritos para usar a palavra.

Após o encerramento da discussão, passa-se a palavra ao relator para apresentar réplica, por vinte minutos, e em seguida inicia-se a fase da votação da matéria.

7.9 Encerramento da discussão e do encaminhamento

Em plenário, havendo proposição tramitando em regime de urgência, pode ser apresentado requerimento para encerramento da discussão e do encaminhamento da votação.

O requerimento pode ser deliberado após falarem seis deputados e deve ser subscrito pela maioria absoluta da composição do colegiado ou líderes que representem esse número. Caso aprovado, esse requerimento encerra a discussão e proíbe o encaminhamento da votação da matéria, passando-se diretamente para a votação.

Considerando-se que a orientação de liderança faz parte do encaminhamento da votação, a aprovação desse requerimento faz com que a matéria passe diretamente para a votação, sem encaminhamento ou orientação. Porém, na prática, o presidente costuma permitir a orientação de liderança.

> Art. 157. [...]
> § 3º Na discussão e no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, só o autor, o relator e deputados inscritos poderão usar da palavra, e por metade do prazo previsto para matérias em tramitação normal, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários. Após falarem seis deputados, encerrar-se-ão, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de líderes que representem esse número, a discussão e o encaminhamento da votação.
> [...]

Trata-se de um requerimento de plenário, não previsto expressamente para as comissões, mas utilizado por alguns colegiados.

No nosso entendimento, este requerimento não deveria ser aceito nas comissões, uma vez que, em plenário, após o encerramento da discussão passa-se imediatamente para a fase da votação. Entretanto, nas comissões, após o encerramento da discussão ocorre a réplica, momento em que o relator pode acatar sugestões oferecidas pelos membros do colegiado (art. 57, IX) e apresentar complementação de voto.

7.10 Adiamento da votação

O requerimento de adiamento da votação pode ser apresentado por líder, autor ou relator da matéria. De acordo com o art. 101, I, *a*, 3, o requerimento deve ser apresentado até o anúncio da matéria, porém, o art. 193 permite que o requerimento seja apresentado até o momento anterior ao início da votação. Na prática, prevalece o disposto no art. 193.

O disposto no art. 101, I, *a*, 3, é obedecido, por exemplo, quando a discussão ocorre em uma reunião e a votação em outra. Assim, na segunda reunião, o requerimento de adiamento de votação é apresentado ao se anunciar o respectivo item da pauta.

Por outro lado, não faz muito sentido apresentar um requerimento de adiamento de votação logo que o item é anunciado para leitura do parecer e discussão da matéria. Muitas vezes, nessa fase não é possível saber quanto tempo vai decorrer entre a leitura, discussão e início de votação e, portanto, exigir a apresentação de um requerimento de adiamento da votação nesse momento seria cercear o uso desse instrumento regimental.

Em caso de aprovação, a votação fica adiada uma única vez por até cinco sessões, de acordo com o prazo solicitado pelo requerente.

> Art. 101. Ressalvadas as hipóteses enumeradas na alínea *a* do inciso I deste artigo, a apresentação de proposição será feita por meio do sistema

> eletrônico de autenticação de documentos, na forma e nos locais determinados por ato da Mesa, ou:
> I – em plenário ou perante comissão, quando se tratar de matéria constante da ordem do dia:
> a) no momento em que a matéria respectiva for anunciada, para os requerimentos que digam respeito a: [...]
> 3. adiamento de votação; votação por determinado processo; votação em globo ou parcelada;
> [...]
> Art. 193. O adiamento da votação de qualquer proposição só pode ser solicitado antes de seu início, mediante requerimento assinado por líder, pelo autor ou relator da matéria.
> § 1º O adiamento da votação só poderá ser concedido uma vez e por prazo previamente fixado, não superior a cinco sessões.
> § 2º Solicitado, simultaneamente, mais de um adiamento, a adoção de um requerimento prejudicará os demais.
> § 3º Não admite adiamento de votação a proposição em regime de urgência, salvo se requerido por um décimo dos membros da Câmara, ou líderes que representem este número, por prazo não excedente a duas sessões.

Se forem apresentados vários requerimentos, deve-se votar primeiramente aquele que solicita o prazo mais amplo e assim sucessivamente. A aprovação de um dos requerimentos prejudica a votação dos seguintes.

Por meio da resposta à QO nº 182/2007, ficou esclarecido que a QO nº 162/2007 se aplica tanto a requerimentos de adiamento de discussão quanto de votação. Nesse caso, a Mesa tem aceitado vários requerimentos com a mesma finalidade, desde que apresentados por bancadas diferentes.

O requerimento de adiamento da votação de matéria em regime de urgência necessita das assinaturas de um décimo dos membros da Casa, ou líderes que representem esse número. O prazo máximo para adiamento é de duas sessões.

Nesse caso, o requerimento apresentado em comissão com 20 membros necessita da assinatura de 2 deputados (20 X 0,1 = 2) ou por líder de bancada com 2 vagas na comissão. Caso a comissão tenha 32 membros, o requerimento precisa ser assinado por 4 deputados (32 X 0,1 = 3,2), ou por líder de bancada com 4 vagas na comissão.

Em 25/8/2009, o presidente da Câmara acolheu a QO nº 514/2009, que questionava o adiamento da votação de certa matéria, pelo fato de que o requerimento não continha o apoiamento de um décimo dos membros da Casa para acolhimento, uma vez que a proposição se encontrava em regime de urgência.

A aprovação do requerimento impõe o adiamento da votação da matéria pelo prazo estipulado no requerimento. No caso de rejeição, o requerimento não poderá ser reapresentado para aquela matéria, conforme estabelece a QO nº 200/2007, uma vez que a votação é considerada uma fase do processo legislativo.

7.11 Votação pelo processo nominal

O RICD prevê duas modalidades de votação: ostensiva (pública) ou secreta. Por sua vez, as votações ostensivas podem ser realizadas pelo processo simbólico ou pelo processo nominal.

> Art. 184. A votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou o nominal, e secreta, por meio do sistema eletrônico ou de cédulas.
> *Parágrafo único.* Assentado, previamente, pela Câmara determinado processo de votação para uma proposição, não será admitido para ela requerimento de outro processo.
> Art. 185. Pelo processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos.
> [...]

O RICD estabelece situações em que a votação deve ocorrer com quórum qualificado e, portanto, obrigatoriamente pelo processo nominal. Alguns exemplos são: pedido de verificação de votação (nas comissões e em plenário), PEC (em plenário), projeto de lei complementar (em plenário), perda de mandato de deputado (em plenário).

A votação pelo processo nominal também ocorre no caso de aprovação de requerimento com esse objetivo, apresentado por qualquer deputado membro da comissão, antes da votação da matéria. O requerimento deve ser escrito e depende de deliberação do Plenário (art. 117, XII).

> Art. 186. O processo nominal será utilizado:
> I – nos casos em que seja exigido quórum especial de votação;
> II – por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer deputado;
> III – quando houver pedido de verificação de votação, respeitado o que prescreve o § 4º do artigo anterior;
> IV – nos demais casos expressos neste regimento.
> § 1º O requerimento verbal não admitirá votação nominal.
> § 2º Quando algum deputado requerer votação nominal e a Câmara não a conceder, será vedado requerê-la novamente para a mesma proposição, ou para as que lhe forem acessórias.
> Art. 187. A votação nominal far-se-á pelo sistema eletrônico de votos, obedecidas as instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização.
> [...]

Caso o requerimento seja rejeitado pelo Plenário, não poderá ser apresentado novamente para a mesma proposição nem para as proposições acessórias (art. 186, § 2º).

De acordo com a QO nº 361/2013, não é possível reapresentar requerimento para votação pelo processo nominal que tenha sido rejeitado, mesmo que seja em outra sessão. A QO nº 117/2015, em sentido contrário, foi revista pela QO nº 191/2016, que confirmou e manteve o entendimento anterior.

Já a QO nº 37/2015 esclarece que o presidente poderá determinar, de ofício, votação pelo processo nominal, quando houver dúvida sobre o resultado de uma votação. Essa mesma decisão já havia sido determinada na QO nº 637/2005 e na QO nº 638/2001 e apresenta uma nova possibilidade de votação pelo processo nominal, não prevista no art. 186.

Há vários anos, a votação pelo processo nominal ocorre no plenário por meio de sistema eletrônico. Nas comissões, o sistema eletrônico começou a ser instalado em 2014 e, em 2015, passou a funcionar em todos os 16 plenários.

7.12 Verificação de votação

Após ser anunciado o resultado de uma votação pelo presidente, qualquer membro da comissão, líder ou vice-líder pode solicitar verificação de votação.

> Art. 10. O líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas: [...]
> III – participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus vice-líderes, dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta;
> [...]

O requerimento, que pode ser verbal ou escrito (art. 114, VIII), deve ser despachado imediatamente pelo presidente, e necessita de apoiamento de seis centésimos dos membros da comissão ou líderes que representem esse número. O apoiamento requerido é de um a quatro deputados, dependendo do número de membros da comissão.

Por exemplo, para que o pedido de verificação de votação seja aceito em comissão composta por 27 membros, é necessário o apoiamento de 2 deputados (27 X 0,06 = 1,62), além do requerente. Em regra, as comissões consideram o requerente no cálculo do apoiamento (QO nº 604/2010). Nesse caso, o pedido será considerado válido se houver um requerente e um apoiador ou se o requerimento for apresentado por líder/vice-líder de partido ou bloco parlamentar com duas vagas na comissão.

O pedido costuma ser verbal e deve ser feito imediatamente após a proclamação do resultado, sob pena de não ser acolhido pelo presidente. Por exemplo, em 2011, o presidente da Câmara indeferiu a QO nº 119/2011, que solicitava anulação de votação ocorrida na CREDN, uma vez que não foi acolhido pedido de verificação de votação. O presidente alegou que, de acordo com os arquivos de áudio da reunião, as manifestações de apoiamento necessárias para o pedido de verificação de votação se deram de forma intempestiva. O mesmo já havia acontecido na QO nº 620/2010.

> Art. 185. Pelo processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos.

> § 1º Havendo votação divergente, o presidente consultará o Plenário se há dúvida quanto ao resultado proclamado, assegurando a oportunidade de formular-se pedido de verificação de votação.
> § 2º Nenhuma questão de ordem, reclamação ou qualquer outra intervenção será aceita pela Mesa antes de ouvido o Plenário sobre eventual pedido de verificação.
> § 3º Se seis centésimos dos membros da Casa ou líderes que representem esse número apoiarem o pedido, proceder-se-á então à votação através do sistema nominal.
> § 4º Havendo-se procedido a uma verificação de votação, antes do decurso de uma hora da proclamação do resultado, só será permitida nova verificação por deliberação do Plenário, a requerimento de um décimo dos deputados, ou de líderes que representem esse número.
> § 5º Ocorrendo requerimento de verificação de votação, se for notória a ausência de quórum no plenário, o presidente poderá, desde logo, determinar a votação pelo processo nominal.

Requisito importante para o pedido de verificação de votação é a existência de votação divergente (art. 185, § 1º), ou seja, não é aceitável pedido de verificação se não houver dúvida quanto ao resultado da votação. A QO nº 288/2017 confirma esse entendimento e acrescenta que a parte vencedora pode solicitar verificação de votação. Já as QOs nºs 201/2012 e 415/2014 informam que o pedido é válido mesmo que não haja divergência, admitindo que ele pode ser utilizado para aferir o quórum.

Ainda em relação à votação divergente, em 2005, foi decidido que o presidente pode determinar a votação pelo processo nominal, de ofício, quando ficar em dúvida sobre o resultado de uma votação (QO nº 637/2005).

De acordo com a QO nº 360/2004, o deputado não membro da comissão não pode solicitar verificação de votação, a não ser que seja líder ou vice-líder. Nem todos os líderes possuem a prerrogativa de solicitar verificação de votação sem o devido apoiamento. A decisão da QO nº 338/2013 foi no sentido de que os líderes ou vice-líderes que podem requerer verificação de votação nas comissões são aqueles cuja bancada represente seis centésimos da composição da Casa (31 deputados) ou seis centésimos da composição da comissão (2 a 4 deputados), não sendo computadas as vagas cedidas de outros partidos. Além disso, líderes do governo, da Minoria e da Oposição podem requerer verificação de votação, não importando o fato de não representarem bancada. O líder da Maioria, por representar a maior bancada da Câmara, obviamente pode requerer a verificação.

A fim de se evitar sequência muito grande de verificações, o art. 185, § 4º, estabeleceu interstício de uma hora entre um pedido e outro, computado a partir da proclamação do resultado da votação. Caso algum deputado queira solicitar verificação de votação antes de decorrido esse prazo, deverá apresentar requerimento assinado por um décimo dos membros da comissão ou líderes que representem esse número. Esse tipo de requerimento é conhecido como requerimento para quebra de interstício.

Antes do decurso de uma hora do pedido de verificação de votação, pode ser apresentado requerimento para votação de uma proposição pelo processo nominal. De acordo com a QO nº 596/2010, o requerimento não altera a contagem do interstício de uma hora.

Além disso, a rejeição de um requerimento de votação pelo processo nominal (art. 186, II) não impede a apresentação do requerimento de quebra de interstício previsto no § 4º do art. 185. De acordo com a resposta à QO nº 315/2017, isso ocorre porque os requerimentos são baseados em artigos distintos do RICD; portanto, a rejeição de um deles não prejudica o outro. Trata-se de um novo entendimento sobre o assunto, uma vez que, em 2009, o presidente havia decidido que a rejeição de requerimento de quebra de interstício prejudicaria o requerimento de votação pelo processo nominal (QO nº 565/2009).

Um deputado pode solicitar verificação de votação e não participar da votação nominal? Em 2013, em resposta à QO nº 273/2013, foi decidido que sim. Porém, em 2016, na resposta ao Recurso nº 168/2016, o presidente informou que a orientação dada em 2013 foi apenas circunstancial e não pode ser utilizada como precedente. A decisão que melhor exprime a prática da Casa e possui fundamentação mais robusta é a QO nº 10.414/1992. Desse modo, prevalece o entendimento de que está tacitamente desistindo do requerimento o parlamentar que solicita verificação de votação e se ausenta do plenário antes de registrar seu voto no sistema. O requerente e os apoiadores devem permanecer no recinto até a proclamação do resultado da votação nominal ou registrar seus votos, caso algum deles queira se ausentar do plenário. Se o partido estiver em obstrução, o requerente (ou apoiador) não necessita votar.

O requerimento pode ser conjunto, a fim de evitar sua retirada antes de concluída a votação nominal, como costuma ocorrer na votação de matérias polêmicas, pois, de acordo com a QO nº 593/2005, o pedido pode ser retirado pelo requerente a qualquer tempo (seção 1.7 – Retirada de proposição).

A Mesa da Câmara dos Deputados, e também as comissões, têm aceitado acordo prévio assinado entre dois ou mais líderes partidários, garantindo apoiamento mútuo e automático para pedidos de verificação de votação. O objetivo desse tipo de acordo é garantir o número mínimo necessário para o requerimento.

Caso seja constatada a ausência de quórum mínimo para deliberação, como resultado da votação nominal ocorrida em decorrência do pedido de verificação de votação, a reunião deverá ser encerrada. Na próxima reunião em que a matéria estiver pautada, a votação deve ser reiniciada pelo processo simbólico.

Na prática, muitas vezes o pedido de verificação é utilizado não somente para anular uma votação, mas também para provocar o encerramento de uma reunião.

> **Como é no Senado?** No Senado Federal, caso os requerentes não estejam presentes ou deixem de votar, considera-se que desistiram do requerimento de verificação de votação (art. 293, X, do RISF).

7.13 Destaque

O destaque permite que um item da proposição seja apreciado posteriormente, após a aprovação da parte principal da proposição. Poderá incidir sobre emenda, subemenda, projeto ou substitutivo, e pode ser individual, coletivo ou de bancada.

O requerimento de destaque deve ser feito por escrito e formulado até o anúncio da votação da proposição, caso se refira a alguma de suas partes ou emendas.

Maiores informações sobre destaques encontram-se na seção 5.7 (Destaques).

8. O processo legislativo depois das comissões

Após serem analisadas pelas comissões, as proposições seguem para o Plenário da Câmara dos Deputados, para o Senado Federal ou para a Presidência da República, conforme o caso.

8.1 Proposições rejeitadas

As comissões podem aprovar ou rejeitar, total ou parcialmente, as proposições sujeitas a sua deliberação.

> Art. 57. [...]
> IV – ao apreciar qualquer matéria, a comissão poderá propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda;
> [...]

O arquivamento das proposições rejeitadas, bem como das que estejam em tramitação ao final da legislatura, é atribuição do presidente da Câmara dos Deputados (art. 17, II, *d*, c/c art. 105). Compete ao presidente da comissão sugerir ao presidente da Câmara o arquivamento das matérias rejeitadas.

Na prática, conforme previsto no art. 101, I, *a*, as comissões realizam o arquivamento de proposições mais simples, que geralmente tratam de procedimentos relativos às matérias constantes da pauta da reunião, tais como alguns dos requerimentos previstos nos arts. 114 e 117.

Caso a matéria seja um projeto com poder conclusivo e receba parecer pela rejeição de todas as comissões de mérito, será considerada rejeitada e arquivada pelo presidente da Câmara dos Deputados. Se a matéria tiver recebido pareceres divergentes, ou seja, se uma comissão se manifestou pela aprovação e outra pela rejeição da matéria, perderá seu poder conclusivo e seguirá para o plenário (art. 24, II, *g*).

Quando as manifestações das comissões não são pela rejeição total ou aprovação total das matérias, mas sobre aprovação parcial sobre diferentes partes da proposição e apensadas, não sendo possível o estabelecimento de um texto final a partir do material produzido pelas comissões técnicas, a CCJC tem feito consulta à SGM sobre a perda do poder conclusivo da proposição.

Caso a matéria não tenha poder conclusivo, mesmo com pareceres pela rejeição, seguirá para o Plenário.

> Art. 133. Ressalvada a hipótese de interposição do recurso de que trata o § 2º do artigo anterior, e excetuados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria em revisão, ao Senado.
> [...]

Será considerada rejeitada a matéria que receber parecer contrário quanto à admissibilidade. Esse parecer é dado pela CFT, em relação à adequação financeira e orçamentária, e pela CCJC, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria. A admissibilidade também pode ser feita pela comissão especial, em substituição à CFT e à CCJC (art. 54).

A matéria constante de projeto de lei rejeitado não poderá ser objeto de nova proposição na mesma sessão legislativa, a não ser que seja aprovado requerimento proposto pela maioria absoluta dos membros da Câmara (257 deputados). No caso de proposição de autoria externa (Senado Federal, presidente da República, STF, tribunais superiores, procurador-geral da República ou cidadãos), deve haver iniciativa do autor e aprovação pela maioria absoluta dos deputados (art. 110).

A rejeição e o arquivamento de uma matéria por motivo de admissibilidade não impedem a apresentação de nova proposição sobre a mesma matéria na mesma sessão legislativa, uma vez que não houve rejeição de mérito da matéria. Nesse caso, devem ser sanados os problemas relativos à admissibilidade da proposição.

Quando existem várias proposições apensadas, a aprovação final de uma delas não provoca a rejeição, mas a desapensação e prejudicialidade das demais com o consequente arquivamento (seção 5.9).

8.2 Plenário

O plenário é o órgão máximo de deliberação da Casa, é o local onde ocorrem as sessões da Câmara dos Deputados e também se consigna a decisão da maioria dos parlamentares.

De acordo com o art. 65, as sessões da Câmara podem ser preparatórias, deliberativas e não deliberativas.

8.2.1 Sessões preparatórias

São as sessões que precedem a inauguração dos trabalhos do Congresso Nacional na primeira e na terceira sessões legislativas de cada legislatura, para posse dos parlamentares (1º ano da legislatura) e para eleição da Mesa Diretora para mandato de dois anos (1º e 3º anos da legislatura).

As sessões preparatórias geralmente ocorrem no dia 1º de fevereiro do 1º e do 3º anos de cada legislatura. No 1º ano, ocorrem duas sessões e no 3º ano, somente uma sessão preparatória.

8.2.2 Sessões deliberativas

As sessões deliberativas podem ser ordinárias ou extraordinárias, enquanto as não deliberativas podem ser de debates (sem ordem do dia) ou solenes (para grandes comemorações ou homenagens especiais).

Em geral, as sessões são públicas, mas excepcionalmente podem ser secretas, caso haja solicitação nesse sentido (arts. 92 a 94).

As sessões deliberativas ordinárias ocorrem às terças, quartas e quintas-feiras das 14h às 19h. Cada sessão possui duração de cinco horas, podendo ser prorrogada por até uma hora. A sessão deliberativa é dividida em pequeno expediente, grande expediente, ordem do dia e comunicações parlamentares.

O pequeno expediente tem duração de 60 minutos e inicia-se com a leitura da ata da sessão anterior e leitura da matéria do expediente (comunicações enviadas à Mesa pelos deputados, correspondência em geral, petições e outros documentos recebidos). Em seguida, passa-se aos deputados inscritos para breves comunicações ou pequenos discursos. Cada inscrito pode falar por até cinco minutos, não sendo permitidos apartes.

O grande expediente tem duração de 50 minutos e destina-se aos pronunciamentos dos deputados inscritos e previamente sorteados. Cada deputado pode falar por até 25 minutos, incluídos os apartes. Essa fase da sessão poderá ser destinada para comemorações de alta significação nacional, ou para a recepção, em plenário, de altas personalidades, desde que assim resolva o presidente ou delibere o Plenário.

A ordem do dia inicia-se às 16h e tem duração de 3 horas, prorrogável por até uma hora. É nessa fase da sessão que ocorrem as discussões e as votações das matérias constantes da pauta de convocação. Durante a ordem do dia do Plenário não podem ocorrer reuniões das comissões permanentes ou temporárias.

Após a ordem do dia, se ainda houver tempo, ocorrem as comunicações parlamentares, destinadas aos líderes ou representantes dos partidos, indicados pelos respectivos líderes, que queiram fazer uso da palavra. Cada inscrito pode falar de três a dez minutos, de acordo com o número de membros das respectivas bancadas.

8.2.3 Sessões extraordinárias

Havendo necessidade, o presidente da Câmara pode convocar sessões deliberativas extraordinárias, que duram quatro horas e destinam-se à discussão e votação das matérias constantes da pauta da convocação. A sessão extraordinária pode ocorrer por iniciativa do presidente, do Colégio de Líderes ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer deputado.

Uma sessão extraordinária pode ser convocada para discussão e votação de matérias constantes da pauta da sessão ordinária ou para deliberação de matérias específicas. A intenção da sessão extraordinária é deliberar sobre determinadas matérias em dia e horário não previstos para a abertura de sessão como, por exemplo, após as 19h.

O § 4º do art. 66 também permite a convocação de períodos de sessões extraordinárias, exclusivamente destinadas à discussão e votação das matérias constantes

do ato de convocação. Esse artifício é utilizado ocasionalmente para a deliberação de matérias polêmicas.

Importante salientar que algumas matérias podem ocasionar o trancamento da pauta do Plenário. O trancamento ou sobrestamento da pauta ocorre quando há medida provisória ou projeto que tramita em regime de urgência, com prazo vencido. Nessa hipótese, o Plenário fica proibido de deliberar sobre qualquer matéria legislativa até que a proposição objeto do trancamento seja votada.

Porém, conforme decisão do STF, as medidas provisórias com prazo vencido não sobrestam a pauta de matérias sobre as quais a MPV não possa versar. Portanto, não estão sujeitas às regras do sobrestamento as PECs, os projetos de lei complementar, os projetos de decreto legislativo e os projetos de resolução. Também não ficam sobrestadas as deliberações de matérias não legislativas, como por exemplo decreto legislativo sobre escolha de ministro do TCU, resolução sobre perda de mandato de deputado, recurso em questão de ordem (QO nº 53/2007). Além disso, as MPVs sobrestam as sessões deliberativas ordinárias da Câmara, mas não trancam a pauta das sessões extraordinárias (QO nº 411/2009).

As sessões deliberativas ordinárias e extraordinárias necessitam do quórum de 51 deputados para serem iniciadas (art. 79, § 2º). Porém, para qualquer votação, o quórum é de maioria simples, presente a maioria absoluta dos deputados (257 deputados).

8.2.4 Sessões não deliberativas

As sessões de debates são realizadas às segundas-feiras às 14h e às sextas-feiras às 9h, com quórum mínimo de 51 deputados. Possuem estrutura semelhante às sessões ordinárias, com exceção da ordem do dia, ou seja, são constituídas de pequeno expediente, grande expediente e comunicações parlamentares. Essas sessões também poderão ser prorrogadas por até 30 minutos, para realização de homenagens realizadas durante o grande expediente.

Já nas sessões solenes, são realizadas grandes comemorações e recepção de altas personalidades. Essas sessões ocorrem a juízo do presidente ou por deliberação do Plenário, mediante requerimento de um décimo dos deputados ou de líderes que representem esse número. As sessões solenes são realizadas sem quórum mínimo de presença e, nessas sessões podem usar da palavra oradores previamente designados pelo presidente, inclusive não membros do parlamento.

8.2.5 Comissão Geral

Uma sessão poderá ser interrompida e transformada em Comissão Geral para debater matéria relevante, discutir projeto de lei de iniciativa popular ou receber ministro de Estado. O primeiro caso ocorre por proposta conjunta dos líderes ou a requerimento de um terço dos membros da Câmara, para oitiva de até duas autoridades ou especialistas.

Após alcançada a finalidade da Comissão Geral, a sessão plenária terá andamento a partir da fase em que ordinariamente se encontravam os trabalhos.

O art. 77 apresenta as pessoas que podem ter acesso ao plenário, tribuna de honra e galerias.

> Art. 77. No recinto do plenário, durante as sessões, só serão admitidos os deputados e senadores, os ex-parlamentares, os funcionários da Câmara em serviço local e os jornalistas credenciados.
> § 1º Será também admitido o acesso a parlamentar estrangeiro, desde que no respectivo parlamento se adote igual medida.
> § 2º Nas sessões solenes, quando permitido o ingresso de autoridades no plenário, os convites serão feitos de maneira a assegurar, tanto aos convidados como aos deputados, lugares determinados.
> § 3º Haverá lugares na tribuna de honra reservados para convidados, membros do corpo diplomático e jornalistas credenciados.
> § 4º Ao público será franqueado o acesso às galerias circundantes para assistir às sessões, mantendo-se a incomunicabilidade da assistência com o recinto do plenário.

Compete ao Plenário apreciar os projetos de lei não sujeitos à apreciação conclusiva pelas comissões, previstos no art. 24, II, e as demais proposições previstas no RICD (proposta de emenda à Constituição, emendas, requerimentos, recursos, medidas provisórias) bem como as proposições sujeitas à competência conclusiva das comissões quando aprovado recurso nesse sentido.

> Art. 24. Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe: [...]
> II – discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:
> a) de lei complementar;
> b) de código;
> c) de iniciativa popular;
> d) de comissão;
> e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;
> f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
> g) que tenham recebido pareceres divergentes;
> h) em regime de urgência;
> [...]
> Art. 132. [...]
> § 2º Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no *Diário da Câmara dos Deputados* e no avulso da ordem do dia, houver recurso nesse sentido, de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara.

8.3 O Senado Federal

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal atuam separadamente e de forma conjunta, compondo o Congresso Nacional. As competências de cada uma das Casas e do Congresso são definidas pela CF/1988.

O Senado possui comissões permanentes e temporárias, que atuam de acordo com o RISF. O Congresso Nacional pode criar comissões mistas, compostas por deputados e senadores, com atribuições e regras previstas no RCCN.

De acordo com a CF/1988, o processo legislativo ordinário é bicameral, ou seja, requer a manifestação das duas casas legislativas para a elaboração de leis ordinárias e complementares. Assim, os projetos aprovados em uma casa são revistos pela outra. A casa revisora poderá rejeitar o projeto, aprová-lo sem alterações ou aprová-lo com emendas.

O Senado Federal é a casa iniciadora dos projetos de iniciativa dos senadores ou de comissões do Senado. Já a Câmara dos Deputados é a casa iniciadora dos projetos apresentados por deputados, comissões da Câmara, presidente da República, de iniciativa popular e pelos demais órgãos autorizados pela CF/1988.

Em caso de alteração do projeto pela casa revisora, este deverá retornar à casa iniciadora para análise das emendas. Caso o projeto seja não seja alterado na casa revisora, segue para a Presidência da República.

> CF/1988
> Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.
> *Parágrafo único*. Sendo o projeto emendado, voltará à casa iniciadora.

O projeto emendado pela casa revisora, após ser analisado pela casa iniciadora, será arquivado ou enviado à sanção. A casa iniciadora somente pode deliberar sobre as alterações realizadas pela casa revisora, podendo também restabelecer partes rejeitadas pela casa revisora.

As PECs possuem tramitação diferente, conforme detalhado na seção 6.1 (Proposta de emenda à Constituição).

As proposições possuem números diferentes na Câmara e no Senado, o que muitas vezes dificulta o acompanhamento da tramitação da matéria. Por exemplo, a PEC do trabalho escravo tramitou no Senado Federal sob o nº 57/1999, e na Câmara dos Deputados tratava-se da PEC 438/2001.

Maiores informações sobre atribuições e funcionamento do Senado Federal podem ser obtidas no endereço eletrônico <www.senado.leg.br>.

Informações sobre atribuições do Congresso Nacional e sobre o funcionamento das sessões conjuntas e das comissões mistas encontram-se em <www.congressonacional.leg.br>.

8.4 A Presidência da República

A CF/1988 estabelece as competências do presidente da República. Entre essas atribuições, citam-se:

> CF/1988
> Art. 84. Compete privativamente ao presidente da República: [...]
> III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
> IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
> V – vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
> [...]

O presidente da República pode iniciar o processo legislativo por meio de projetos de lei, PECs e medidas provisórias, que são encaminhadas ao Congresso Nacional.

Os projetos de lei aprovados pelo Congresso são enviados pelo presidente da Casa em que tenha sido concluída a votação, para sanção e promulgação pela Presidência da República.

Se o presidente da República concordar com o texto aprovado pelo Congresso Nacional, irá sancionar e promulgar a lei. Caso haja discordância, poderá vetar parcial ou integralmente o projeto de lei.

A sanção é ato de competência exclusiva do presidente da República, no qual expressa concordância com o projeto aprovado pelo Poder Legislativo e o converte em lei (art. 66 da CF/1988). De acordo com o *Manual de redação da Presidência da República*, a sanção pode ser expressa ou tácita. Será expressa quando o presidente manifestar concordância com o projeto aprovado, no prazo de quinze dias úteis. A fórmula da sanção expressa é:

> O presidente da República:
> Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:
> [...]

A sanção tácita ocorre quando decorre o prazo de quinze dias úteis e não há manifestação expressa do chefe do Poder Executivo pela sanção ou pelo veto (art. 66, § 3º, da CF/1988).

A promulgação e a publicação compreendem a fase complementar do processo legislativo e são essenciais para a eficácia da lei. De acordo com o *Manual de redação da Presidência da República*, a promulgação atesta a existência da lei, produzindo dois efeitos básicos: a) reconhece os fatos e atos geradores da lei; b) indica que a lei é válida.

A promulgação pode ocorrer de três diferentes maneiras:

- o projeto é expressamente sancionado pelo presidente da República, verificando-se sua conversão em lei. Nesse caso, a promulgação ocorre em um único ato, concomitantemente à sanção;

- o projeto é convertido em lei mediante sanção tácita. O presidente da República deverá promulgá-lo e, se não o fizer em 48 horas, será promulgado pelo presidente do Senado Federal e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao vice-presidente do Senado fazê-lo (art. 66 da CF/1988);
- o projeto é vetado, mas o veto é rejeitado pelo Congresso Nacional. Nesse caso, não há sanção, e o projeto é encaminhado ao presidente da República para promulgação. Se a lei não for promulgada dentro de 48 horas pelo presidente da República, o presidente do Senado Federal a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao vice-presidente do Senado fazê-lo (art. 66 da CF/1988).

No caso de emenda à Constituição, a promulgação não é realizada pelo presidente da República, mas, em sessão conjunta, pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 60, § 3º, da CF/1988).

Os decretos legislativos, bem como as resoluções adotadas pelo Senado e pelo Congresso, são promulgados pelo presidente do Senado (que é o presidente do Congresso Nacional). As resoluções da Câmara dos Deputados são promulgadas pelo seu presidente. Por fim, a publicação no *DOU* constitui a forma pela qual se dá ciência da promulgação da lei aos seus destinatários, a lei se torna eficaz e se passa a contar o prazo para início de sua vigência. De acordo com o art. 1º do Decreto-lei nº 4.657/1942, a lei começa a vigorar 45 dias após sua publicação, a não ser que algum artigo estabeleça prazo diferente.

O presidente também pode vetar total ou parcialmente projetos de lei caso considere o texto inconstitucional ou contrário ao interesse público. O veto parcial pode ser de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

De acordo com o art. 66 da CF/1988, o presidente tem 15 dias úteis para vetar o projeto, e deve comunicar os motivos do veto ao presidente do Senado Federal em 48 horas.

O veto presidencial deve ser analisado em sessão conjunta dentro de trinta dias a partir do seu recebimento. Para ser rejeitado, é preciso o voto da maioria absoluta de deputados e senadores. O veto não deliberado no prazo sobresta a pauta de votações, impedindo a deliberação de outras proposições.

Caso o veto seja rejeitado, o projeto será enviado ao presidente da República para promulgação. Se a lei não for promulgada em 48 horas, a promulgação deverá ser feita pelo presidente do Senado ou, depois de 48 horas, pelo vice-presidente do Senado Federal.

8.5 Fim da legislatura e arquivamento de proposições

Ao final da legislatura, são arquivadas as proposições de autoria da Mesa, de deputados ou de comissões, que se encontram em tramitação na Câmara dos Deputados, pendentes de parecer ou com parecer contrário de qualquer comissão.

De acordo com informações do sítio da Câmara dos Deputados na internet, ao final da 54ª legislatura (2011-2014) foram arquivadas 11.543 proposições.

Não são arquivadas as proposições de autoria externa, que tenham tramitado no Senado, que tenham pareceres favoráveis de todas as comissões (incluindo a CFT e a CCJC) ou que já tenham sido aprovadas pelo Plenário em turno único, primeiro turno ou segundo turno. As proposições a elas apensadas também não são arquivadas.

Além das proposições de autoria de outros órgãos, não são arquivadas as proposições que já tenham tramitado por todas as comissões ou que já tenham parecer do Plenário, uma vez que estas se encontram em estágio avançado de tramitação.

> Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:
> I – com pareceres favoráveis de todas as comissões;
> II – já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
> III – que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;
> IV – de iniciativa popular;
> V – de iniciativa de outro Poder ou do procurador-geral da República.
> *Parágrafo único*. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do autor, ou autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

Nos primeiros 180 dias da legislatura seguinte, os autores (desde que reeleitos) podem solicitar o desarquivamento das proposições de sua autoria, por meio de requerimento escrito dirigido ao presidente da Câmara. O prazo inicia-se no dia 3 de fevereiro do primeiro ano da legislatura e fica suspenso durante o recesso parlamentar.

No caso de proposições de iniciativa coletiva obrigatória (exemplo: PEC), o desarquivamento deve ser solicitado pelo primeiro signatário e, caso este não tenha sido reeleito, pode ser solicitado por qualquer subscritor.

A Mesa, assim como as comissões permanentes, pode solicitar o desarquivamento das proposições de sua autoria, desde que o requerimento seja aprovado pelo colegiado e assinado pelo respectivo presidente. Porém, as comissões temporárias não podem solicitar desarquivamento, uma vez que deixam de existir ao final da legislatura.

O desarquivamento de uma proposição que esteja apensada a outras ocasiona o desarquivamento de todas as apensadas, não importando qual seja a proposição principal.

Não há necessidade de solicitação de desarquivamento das proposições acessórias e outros documentos (emendas, pareceres, substitutivos, votos em separado, etc.), uma vez que estão vinculados a outras proposições por não possuírem tramitação própria. São, portanto, automaticamente desarquivados.

A proposição desarquivada retoma sua tramitação no estágio em que se encontrava, exceto aquela com discussão encerrada na legislatura anterior, que terá a discussão reaberta e oportunidade de recebimento de novas emendas.

> Art. 166. A proposição com a discussão encerrada na legislatura anterior terá sempre a discussão reaberta para receber novas emendas.

Exemplo: o PL nº 5.369/2009 foi distribuído para as comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Educação e Cultura; Finanças e Tributação (art. 54); e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54). O PL recebeu parecer das duas primeiras comissões e estava em tramitação na CFT em 2011 quando foi arquivado ao término da 53ª legislatura (31/1/2011). Em 8/2/2011, o autor requereu o desarquivamento da proposição, a qual voltou a tramitar na CFT, que reabriu o prazo para emendas.

Como é no Senado? Do mesmo modo que ocorre na Câmara em relação à outra casa legislativa, no Senado Federal não são arquivadas as proposições originárias da Câmara dos Deputados ou por ela revisadas (art. 332 do RISF).

Porém, o Senado Federal não realiza o arquivamento de proposições de autoria de senadores reeleitos ou dos que permaneçam no exercício do mandato. Esse dispositivo evita o arquivamento e posterior desarquivamento de grande número de proposições, como acontece na Câmara dos Deputados.

Além disso, o art. 332 do RISF prevê o arquivamento automático das proposições em tramitação há duas legislaturas, salvo requerimento de um terço dos senadores aprovado pelo Plenário. Ao final da terceira legislatura de tramitação, no entanto, o arquivamento será definitivo.

> RISF
> Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto:
> I – as originárias da Câmara ou por ela revisadas;
> II – as de autoria de senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; [...]
> § 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do *caput*, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado.
> § 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente.

Anexos

1. Ordem dos trabalhos das comissões

A ordem dos trabalhos se refere a uma reunião deliberativa de uma comissão, prevista no art. 50.

- Recebimento de requerimentos a partir da abertura do painel de presença da reunião.
- De alteração da ordem dos trabalhos (art. 50, § 1º): pode ser apresentado por qualquer membro, antes do início da reunião; altera a ordem dos itens ata, expediente e ordem do dia;

I – Abertura

- Presença de pelo menos metade dos membros (art. 50) ou com qualquer número nos seguintes casos:
  - Ausência de matéria sujeita à deliberação.
  - Conhecimento, exame ou instrução de matéria de natureza legislativa, fiscalizatória ou informativa, ou outros assuntos da alçada da comissão (art. 50, III, *a*).
- Recebimento de requerimentos (até o início da ordem do dia):
  - De inversão de pauta (art. 50, § 1º c/c art. 83, parágrafo único, II, *d*): apresentado por qualquer membro, até o início da ordem do dia; altera a ordem dos itens da pauta (ordem do dia).
  - De preferência (117, XVI): qualquer membro pode requerer preferência de discussão ou votação de proposição dentro do mesmo grupo (arts. 83, parágrafo único, II, *a*, e 160).
  - De inclusão de matéria para apreciação imediata (art. 52, § 5º): assinado por um terço dos membros e aprovado pela maioria absoluta em votação pelo processo nominal.

II – Discussão e votação da ata da reunião anterior

- A discussão da ata limita-se aos pontos que necessitam ser retificados. Além disso, por não ser proposição, a ata não está sujeita a adiamento, encaminhamento, orientação ou verificação de votação (Recurso nº 132/2016).

III – Expediente

- Sinopse da correspondência e outros documentos recebidos e da agenda da comissão.
- Comunicação das matérias distribuídas aos relatores.

IV – Ordem do dia

- Requerimentos procedimentais: podem ser encaminhados por dois oradores, um a favor e um contrário (art. 192, § 8º).
- Requerimento de retirada de pauta: qualquer membro, até o momento em que a matéria for anunciada (arts. 83, II, *c*, e 101, I, *a*); votação antes da leitura do parecer ou do início da discussão ou da votação da matéria a que se refira (art. 159, § 4º, I).
- Requerimento de retirada de requerimento (art. 114, V): requerimento escrito ou verbal feito pelo autor; ocasiona o arquivamento do requerimento.
- Requerimento para adiamento da discussão: por escrito (art. 117, X), requerido por líder, autor ou relator; antes de iniciada a discussão, por até dez sessões (arts. 83, II, *b*, 101, I, *a*, 2, e 177).
- Requerimento para encerramento da discussão: por escrito (art. 117, XI); durante a discussão, após falarem dez deputados (art. 57, VII).
- Requerimento para encerramento da discussão e do encaminhamento da votação: por escrito, durante a discussão de matéria em regime de urgência, após falarem seis deputados (art. 157, § 3º).
- Requerimento para adiamento da votação: por escrito (art. 117, X), requerido por líder, autor ou relator; antes do início da votação, por até cinco sessões (arts. 83, II, *b*, 101, I, *a*, 3, e 193).
- Requerimento para votação pelo processo nominal: pode ser apresentado por escrito por qualquer deputado, antes da votação da matéria a qual se refere (art. 186, II, c/c art. 117, XII).
- Verificação de votação: pode ser apresentado por deputado, com apoiamento de 6/100 ou líderes que representem esse número, após o anúncio do resultado da votação (art. 185, §§ 1º e 3º).
- Requerimento de destaque: durante a discussão e até ser anunciada a votação da proposição (art. 162, I).
- Partes da ordem do dia:
  - » Conhecimento, exame ou instrução de matéria de natureza legislativa, fiscalizatória ou informativa, ou outros assuntos da alçada da comissão.
  - » Discussão e votação de requerimentos e relatórios em geral:
    - – Os requerimentos de mérito (pautados) podem ser encaminhados por quatro oradores, dois a favor e dois contrários (art. 192, § 1º).
  - » Discussão e votação de proposições e respectivos pareceres sujeitos à aprovação do plenário da Câmara (proposições não conclusivas):
    - – Grupos: tramitação em regime de prioridade ou de tramitação ordinária.

  - Precedência em cada grupo para matérias não apreciadas na reunião anterior (art. 86, § 2º), se houver continuidade das reuniões deliberativas (QO nº 643/2010).
- Discussão e votação de projetos de lei e respectivos pareceres que dispensarem a aprovação do plenário da Câmara (projetos conclusivos):
  - Grupos: tramitação em regime de urgência, prioridade, ordinária.
  - Precedência em cada grupo para matérias não apreciadas na reunião anterior (art. 86, § 2º), se houver continuidade das reuniões deliberativas (QO nº 643/2010).
- Leitura, discussão e votação (para cada item da ordem do dia).
- Leitura do parecer do relator: lido o parecer ou dispensada sua leitura, será submetido imediatamente à discussão (arts. 56 e 57, VI).
- Pedido de vista: verbal, por qualquer membro; por duas sessões, se a matéria não for urgente (art. 57, XVI).
- Discussão: líder, autor, relator e membros por 15 minutos, e demais deputados por 10 minutos.
- Após a discussão pode haver réplica do relator por 20 minutos.
- Se ao voto do relator forem sugeridas alterações com as quais ele concorda, ser-lhe-á concedido prazo até a reunião seguinte para redação do novo texto (art. 57, XI). Encaminhamento da votação por quatro oradores, dois a favor (preferência para autor e relator) e dois contrários, por cinco minutos (art. 192, §1º).
- Orientação: líderes, vice-líderes ou deputado indicado pelo líder (com assento na comissão) poderão orientar o voto das respectivas bancadas pelo prazo de 1 minuto (art. 192, § 2º), da maior para a menor bancada.
- Votação: em geral é simbólica.
- Comunicação de liderança: em qualquer tempo da sessão, os líderes dos partidos, pessoalmente ou mediante delegação escrita a vice-líder, poderão fazer comunicações destinadas ao debate em torno de assuntos de relevância nacional (art. 66, § 1º), por tempo entre 3 e 10 minutos (art. 89).

2. Ordem dos trabalhos do Plenário

As sessões ordinárias terão duração de cinco horas (prorrogáveis) e constarão de:

- Pequeno expediente: com duração de 60 minutos, destinado a leitura da ata, matéria do expediente e oradores inscritos (arts. 66, I, e 80); cada orador pode falar por até 5 minutos (art. 81).
- Grande expediente: com duração de 50 minutos, distribuídos entre os oradores inscritos (art. 66, II); cada orador pode falar por até 25 minutos (art. 87).

- Ordem do dia: com duração de 3 horas, para apreciação da pauta (art. 66, III); pode ser prorrogada por 30 minutos (art. 84) ou por até 1 hora (art. 72).
- Comunicações parlamentares: destinadas a representantes de partidos/blocos, indicados pelos líderes, desde que haja tempo (art. 66, IV).

Detalhamento da ordem do dia:[8]

- redações finais (art. 83, I);
- requerimentos de urgência (art. 83, II);
- requerimentos de comissão sujeitos a votação (art. 83, III);
- requerimentos de deputados dependentes de votação imediata (art. 83, IV);
- recursos (arts. 132, § 2º, e 144);
- matérias constantes da ordem do dia (art. 83, V):
- medidas provisórias (art. 62, § 6º, da CF/1988);
- projetos de iniciativa do presidente da República com urgência (art. 64, § 2º, da CF/1988);
- matérias urgentes (arts. 151, I, 155 e 159, §§ 1º e 2º);
- matérias em regime de prioridade (arts. 151, II, 158, 159, § 1º, e 160, § 4º);
- propostas de emenda à Constituição – têm preferência na votação sobre a matéria de tramitação ordinária (art. 191, I);
- matérias em regime de tramitação ordinária (art. 159, § 1º).

Observação: constarão da ordem do dia as matérias não apreciadas na pauta da sessão ordinária anterior, com precedência sobre outras dos grupos a que pertençam (art. 86, § 2º), desde que haja continuidade das sessões deliberativas ordinárias (QO nº 643/2010).

Matérias urgentes:

- urgência urgentíssima (art. 155). Pode ser incluída na sessão em andamento;
- declaração de guerra e correlatos (art. 159, § 2º, I);
- estado de defesa, de sítio e intervenção federal (art. 159, § 2º, II);
- matéria considerada urgente (art. 159, § 2º, III). Pode ser incluída na sessão seguinte à aprovação do requerimento (art. 157). Obs.: requerimento de urgência (art. 151, I, *o*);
- acordos internacionais (art. 159, § 2º, IV);
- fixação dos efetivos das Forças Armadas (art. 159, § 2º, V).

8 Os primeiros quatro itens – redações finais, requerimentos de urgência, requerimentos de comissão sujeitos a votação e requerimentos de deputados dependentes de votação imediata – são chamados "matérias sobre a mesa".

Precedência:

- Matérias em votação:
  - emendas do Senado a proposições da Câmara;
  - proposições em turno único;
  - proposições em segundo turno;
  - proposições em primeiro turno;
  - proposições em apreciação preliminar.
- Matérias em discussão.

Matérias em regime de prioridade:

- projetos para os quais tenha sido solicitada preferência pelo Colégio de Líderes (art. 160, § 4º);
- projetos para os quais tenha sido concedida preferência a requerimento de deputado (art. 159, § 1º, c/c art. 160, *caput*);
- matéria com pareceres favoráveis de todas as comissões (art. 159, § 1º);
- iniciativa da Mesa ou de comissões (art. 159, § 3º);
- demais projetos.

A prioridade poderá ser proposta ao Plenário:

- pela Mesa;
- por comissão que houver apreciado a proposição;
- pelo autor da proposição, apoiado por um décimo dos deputados ou por líderes que representem esse número (art. 158).

Matérias em regime de tramitação ordinária:

- projetos para os quais tenha sido solicitada preferência pelo Colégio de Líderes (art. 160, § 4º);
- projetos para os quais tenha sido concedida preferência a requerimento de deputado (art. 159, § 1º, c/c art. 160, *caput*);
- matéria com pareceres favoráveis de todas as comissões (art. 159, § 1º);
- demais projetos.

3. Apresentação de emendas

Para proposições sujeitas à deliberação do Plenário (art. 24, I):

- Em primeiro turno, turno único ou apreciação preliminar:
  - As emendas de plenário serão apresentadas durante a discussão em apreciação preliminar, turno único ou primeiro turno, por qualquer deputado ou comissão (art. 120, I).

- Em segundo turno:
  - » Durante a discussão em segundo turno poderão ser apresentadas emendas: a) por comissão, se aprovada pela maioria absoluta de seus membros; b) desde que subscritas por um décimo dos membros da Casa (52 deputados), ou líderes que representem esse número (art. 120, II).
- À redação final:
  - » As emendas à redação final serão apresentadas até o início da sua votação, observado: a) quórum de maioria absoluta dos membros, no caso de emenda de comissão; ou b) subscritas por um décimo dos membros da Casa ou líderes que representem esse número (art. 120, III).
- Proposições urgentes:
  - » As proposições urgentes, ou que se tornarem urgentes em virtude de requerimento, só receberão emendas de comissão ou subscritas por um quinto dos membros da Câmara (103 deputados) ou líderes que representem esse número, desde que apresentadas em plenário até o início da votação da matéria (art. 120, § 4º).
  - » As proposições com urgência constitucional só receberão emendas de comissão ou subscritas por um quinto dos membros da Câmara (103 deputados) ou líderes que representem esse número (art. 120, § 4º); no prazo de cinco sessões a partir da publicação na ordem do dia do Plenário (Ato da Mesa nº 177/1989).

Para projetos de lei conclusivos (art. 24, II):

- Emendas ao projeto:
  - » As emendas poderão ser apresentadas em comissão, a partir da designação do relator, por qualquer deputado, individualmente, e se for o caso com o apoiamento necessário, e pela Comissão de Legislação Participativa (art. 119, I); as emendas serão apresentadas no prazo de cinco sessões após a publicação de aviso na ordem do dia das comissões (art. 119, § 1º).
- Emendas ao substitutivo:
  - » Apresentadas somente por membros da comissão (art. 119, II); no prazo de cinco sessões após a publicação de aviso na Ordem do Dia das comissões (art. 119, § 1º).

Matérias sujeitas à tramitação especial:

- Proposta de emenda à Constituição (PEC):
  - » Somente perante a comissão especial poderão ser apresentadas emendas, com o quórum mínimo de um terço dos deputados (171 assinaturas) e desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos

direitos e garantias individuais; as emendas poderão ser apresentadas nas primeiras dez sessões do prazo da comissão (art. 202, § 3º).

- Projeto de iniciativa do presidente com solicitação de urgência:
  - » As proposições com urgência constitucional só receberão emendas de comissão ou subscritas por um quinto dos membros da Câmara (103 deputados) ou líderes que representem esse número (art. 120, § 4º); no prazo de cinco sessões a partir da publicação na ordem do dia do Plenário (Ato da Mesa nº 177/1989).
- Projeto de código:
  - » As emendas serão apresentadas na comissão especial, durante as primeiras vinte sessões de funcionamento da comissão (art. 205, § 4º).
- Projeto de consolidação:
  - » As emendas serão apresentadas em plenário e encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que sobre elas emitirá parecer, sendo-lhe facultada, para tanto e se for o caso, a requisição de informações junto ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis (art. 213, § 2º).
- Projeto de fixação da remuneração:
  - » O projeto de decreto legislativo figurará na ordem do dia durante cinco sessões para recebimento de emendas, sobre as quais a Comissão de Finanças e Tributação emitirá parecer no prazo improrrogável de cinco sessões (art. 214, § 2º).
- Projeto de resolução para alteração do RICD:
  - » O projeto, após publicado e distribuído em avulsos, permanecerá na ordem do dia durante o prazo de cinco sessões para o recebimento de emendas (art. 216, § 1º).
- Medidas provisórias:
  - » As emendas poderão ser apresentadas perante a comissão mista, nos seis primeiros dias que se seguirem à publicação da MPV no *Diário Oficial da União* (art. 4º da Resolução nº 1/2002-CN).
  - » No prazo de oferecimento de emendas, o autor de projeto sob exame de qualquer das casas do Congresso Nacional poderá solicitar à comissão que ele tramite, sob a forma de emenda, em conjunto com a medida provisória (art. 4º, § 2º, da Resolução nº 1/2002-CN).
- Apresentação de emendas perante comissão especial criada com base no art. 34, II:
  - » Não existem regras específicas para a comissão especial; a apresentação de emendas deve seguir as regras referentes ao tipo de proposição em análise na comissão.

4. Requerimentos

A seguir, são listados os requerimentos previstos no RICD. Porém, nem todos se aplicam às comissões.

- Adiamento da discussão (arts. 83, parágrafo único, II, *b*; 101, I, *a*, 2; 117, X; 159, § 4º, II; e 177)
- Adiamento da votação (arts. 83, parágrafo único, II, *b*; 101, I, *a*, 3; art. 117, X; 159, § 4º, II; e 193)
- Adiamento da votação de proposição em regime de urgência (art. 193, § 3º)
- Adiamento da votação para publicação de emenda aglutinativa (art. 122, § 2º)
- Alteração da ordem dos trabalhos da comissão (art. 50, § 1º)
- Apreciação preliminar de PEC inadmitida (art. 202, § 1º)
- Audiência de comissão – formulado por comissão (art. 140)
- Audiência de comissão – formulado por deputado (art. 117, VIII)
- Audiência de ministro de Estado (arts. 24, IV, 50, § 1º, 117, II, e 219 a 223)
- Audiência pública (arts. 24, III, 36, IV, 50, § 1º, e 255)
- Criação de comissão especial (arts. 33 e 34)
- Criação de comissão externa (arts. 33, 38 e 117, I)
- Criação de comissão parlamentar de inquérito (arts. 33 e 35)
- Criação de subcomissão permanente ou especial (art. 29)
- Comemoração ou recepção de alta personalidade durante o grande expediente (art. 88)
- Comissão Geral (arts. 91 e 220)
- Convocação de ministro de Estado (arts. 24, IV, 91, III, 117, II, 219, I, e 220)
- Desmembramento de projeto (arts. 57, III, e 161, III)
- Desarquivamento de proposição no início da legislatura (art. 105, parágrafo único)
- Destaque (arts. 101, I, *a*, 4; 117, IX; e 161)
- Discussão de proposição por partes (arts. 101, I, *a*, 2; 114, VI; e 174, § 3º)
- Dispensa da discussão (arts. 101, I, *a*, 2; e 167)
- Dispensa de interstício para inclusão em ordem do dia (art. 150, parágrafo único)
- Dispensa de publicação da redação final para votação (arts.101, I, *a*, 5; 117, XIV; e 198, § 1º)
- Dispensa do avulso para votação da redação final (arts. 101, I, *a*, 5; e 114, XI)
- Distribuição de matéria à comissão (arts. 41, XX, e 142)
- Encerramento da discussão na comissão (arts. 57, VII; 101, I, *a*, 2; e 117, XI)

- Encerramento da discussão e do encaminhamento da votação de matéria urgente (art. 157, § 3º)
- Encerramento da discussão em Plenário (arts. 101, I, *a*, 2; 117, XI; e 178, § 2º)
- Encerramento da discussão por partes (art. 178, § 3º)
- Envio de informações à Câmara dos Deputados (art. 98, § 4º)
- Envio de proposição pendente de parecer à comissão seguinte ou ao Plenário (art. 52, § 6º)
- Esclarecimento sobre ato da administração (art. 114, XVI)
- Inclusão de matéria para apreciação imediata na ordem do dia da comissão (art. 52, § 5º)
- Inclusão de matéria com parecer na ordem do dia (art. 86; art. 114, XIV)
- Inclusão de matéria pendente de parecer na ordem do dia da comissão (art. 52, § 4º)
- Informação a ministro de Estado (arts. 24, V, 115 e 116)
- Informações sobre a ordem dos trabalhos, agenda mensal ou ordem do dia (arts. 86 e 114, IX)
- Inserção de informações nos anais da Câmara (art. 115, II)
- Inversão de pauta (art. 83, parágrafo único, II, *d*)
- Não realização de sessão (art. 117, V)
- Projeto de matéria rejeitada na sessão legislativa (art. 110)
- Ocupação de vaga em comissão (art. 26, § 3º)
- Ordenamento da discussão (art. 168, §§ 1º e 2º)
- Períodos de sessões extraordinárias (art. 66, § 4º)
- Permissão para falar sentado ou da bancada (art. 114, II)
- Preenchimento de lugar em comissão (art. 114, XIII)
- Preferência (arts. 83, parágrafo único, II, *a*, 117, XVI, 159 e 160)
- Prioridade (arts. 117, XVII, e 158)
- Prorrogação da ordem do dia da sessão (art. 84)
- Prorrogação da sessão (arts. 72, e 170, V)
- Prorrogação do prazo da comissão para apresentação de parecer (arts. 52, e 117, VII)
- Prorrogação do prazo do relator para apresentar seu parecer (art. 52, § 2º)
- Prorrogação do uso da palavra (art. 174, §§ 4º e 5º)
- Quebra do interstício da verificação de votação (art. 185, § 4º)
- Reabertura da discussão (arts. 114, XV, e 166)
- Reapresentação de proposição retirada pelo autor na mesma sessão legislativa (art. 104, § 4º)
- Representação da Câmara por comissão externa (arts. 39 e 117, I)

- Requisição de documentos (arts. 98, § 4º, e 114, XII)
- Retirada de matéria da ordem do dia (arts. 17, II, *b*; 83, parágrafo único, II, *c*; 101, I, *a*, 1; 117, VI)
- Retirada de proposição com parecer favorável (arts. 101, I, *a*, 1; e 104, § 1º)
- Retirada de proposição com parecer contrário, sem parecer, com parecer de admissibilidade (arts. 104 e 114, VII)
- Retirada de proposição de iniciativa coletiva (art. 104, § 2º)
- Retirada de proposição de iniciativa de comissão ou da Mesa (art. 104, § 3º)
- Retirada de requerimento (arts. 104 e 114, V)
- Retirada de requerimento de urgência (arts. 104 e 156)
- Reunião conjunta (art. 49)
- Reunião extraordinária (art. 46, § 4º)
- Reunião reservada (art. 48, § 1º)
- Reunião secreta (art. 48, § 2º)
- Sessão extraordinária (arts. 67 e 117, III)
- Sessão secreta (arts. 69, 92 e 117, IV)
- Sessão solene (art. 68)
- Substituição de membro ausente em reunião (art. 44, § 3º)
- Tramitação conjunta de proposição (art. 142)
- Urgência (arts. 117, XV, e 153)
- Urgência constitucional (arts. 151, I, l, e 204)
- Urgência por requerimento (art. 154)
- Urgência urgentíssima (art. 155)
- Uso da palavra (art. 114, I)
- Verificação de votação (arts. 10, 82, § 5º, 114, VIII, e 185, § 1º)
- Votação artigo por artigo (arts. 117, XIII, e 189, § 4º)
- Votação em globo (arts. 101, I, *a*, 3; 162, XIV; e 189)
- Votação parcelada (arts. 101, I, *a*, 3; 189, § 4º; e 192, § 6º)
- Votação pelo processo nominal (arts. 117, XII; e 186, II)
- Votação por determinado processo (arts. 101, I, *a*, 3; e 184)
- Votação por escrutínio secreto (art. 188, II)
- Votação por título, capítulo, seção, artigo ou grupos de artigos ou palavras (art. 189, § 4º)
- Voto de pesar (art. 117, XVIII e § 2º)
- Voto de regozijo ou louvor (art. 117, XIX e § 3º)

5. Recursos

- Contra a devolução de proposição ao autor (art. 137, § 2º)
- Contra a não autorização de publicação de informação, documento ou discurso de representante de outro Poder (art. 98, § 3º)
- Contra a não autorização de publicação de pronunciamento (art. 98, § 6º)
- Contra a prejudicialidade de proposição (art. 164, § 2º)
- Contra a recusa de requerimento de audiência de comissão (art. 140)
- Contra a recusa no recebimento de emenda (art. 125)
- Contra atos do diretor-geral da Câmara dos Deputados (art. 19, III)
- Contra decisão do presidente em questão de ordem (art. 95, § 8º)
- Contra decisão do presidente sobre conflito de competência de comissões (art. 141)
- Contra decisão do presidente sobre reclamação (art. 96, § 2º)
- Contra o indeferimento de criação de CPI (art. 35, § 2º)
- Contra o indeferimento de denúncia sobre crime de responsabilidade (art. 218, § 3º)
- Contra o indeferimento de pedido de retificação da ata da sessão (art. 80, § 1º)
- Contra o indeferimento de requerimento previsto no art. 114 (art. 114, parágrafo único)
- Contra o indeferimento de requerimento previsto no art. 115 (art. 115, parágrafo único)
- Contra o indeferimento de retirada de proposição (art. 104)
- Contra o parecer terminativo de comissão (art. 144)
- Contra o poder conclusivo das comissões (arts. 58, 82 e 132, § 2º)

Referências

BISI, Ricardo Mandelli. *O destaque como instrumento processual e político*: uma análise da sua utilização nas deliberações plenárias da Câmara dos Deputados no período 1997/2006. Monografia (especialização em Processo Legislativo) – Cefor da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. *Regimento Comum*: Resolução nº 1 de 1970-CN, (texto consolidado até 2015) e normas conexas. Brasília: Congresso Nacional, 2015.

_____. *Regimento Comum*: Resolução nº 1 de 2014-CN, que cria a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher. Brasília: Congresso Nacional, 2014.

_____. *Regimento Comum*: Resolução nº 2 de 2014-CN, que cria a Comissão Permanente Mista de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Brasília: Congresso Nacional, 2014.

_____. *Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1992*. Delega ao presidente da República poderes para legislar sobre revisão e instituição de gratificações de atividade dos servidores do Poder Executivo e dá outras providências. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.leg.br>. Acesso em: 23 jan. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato da Mesa nº 28 de 1995*. Dispõe sobre o controle de frequência dos servidores da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 5 jan. 2015.

_____. *Código de ética e decoro parlamentar* [recurso eletrônico]. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. (Série textos básicos; n. 81).

_____. *Manual de redação*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004. 420 p. (Série fontes de referência. Guias e manuais; n. 17).

_____. *Normas conexas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. 563 p. (Série textos básicos; n. 50).

_____. *Nota técnica nº 14/2016*: analisa a possibilidade de declaração de prejudicialidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 288 de 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos>. Acesso em: 31 jan. 2017.

_____. *Questões de ordem*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Informática. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1989.

_____. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 16. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

_____. *Sítio da Câmara dos Deputados na internet*. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em: 4 abr. 2015.

_____. Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis. *Balanço do biênio 2007/2008*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 70 p. (Série ação parlamentar; n. 387.)

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Regimento Interno*: Resolução nº 93 de 1970. Brasília: Senado Federal, 2011.

_____. *Sítio do Senado Federal na internet*. Disponível em: <www.senado.leg.br>. Acesso em: 14 fev. 2015.

_____. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. *Nota técnica nº 132/2015*. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 52 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

_____. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 9 out. 2015.

_____. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 9 out. 2015.

_____. *Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993*. Disciplina a fixação do número de deputados nos termos do art. 45 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 3 fev. 2015.

_____. *Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 3 fev. 2015.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 5 abr. 2015.

_____. *Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001*. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 9 out. 2015.

_____. *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. *Lei nº 1.579, de 16 de março de 1952*. Dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 1º fev. 2017.

_____. *Lei 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 7 out. 2016.

_____. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 17 out. 2015.

_____. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 6 mar. 2017.

_____. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os partidos políticos. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 4 nov. 2014.

_____. *Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 19 mai. 2017.

_____. *Sítio do governo brasileiro na internet*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br> Acesso em: 3 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4.029 AM*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 8 mar. 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 8 abr. 2015.

_____. *O Supremo Tribunal Federal e as comissões parlamentares de inquérito*. Brasília: STF, 2006.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sítio do TSE na internet*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRUSCO, Dilsson Emílio. *Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados*: 1823-2004. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 414 p. (Série ação parlamentar; n. 337).

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Cláudio Alves; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. *Curso de Regimento Interno*. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. 457 p. (Série conhecendo o legislativo; n. 16).

CASSEB, Paulo Adib. *Processo legislativo*: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Ed. Rev. Tribunais, 2008.

COELHO, Fábio Alexandre. *Processo legislativo*. São Paulo: Ed. J. de Oliveira, 2007.

FARHAT, Said. *Dicionário parlamentar e político*: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos, 1996.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Ricardo de João. Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito. *Rev. Inf. Legisl.*, Brasília, v. 48, n. 191, jul./set. 2011.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LEMES, Rosangela Auxiliadora Gonçalves. *A atuação política da liderança do governo na Câmara dos Deputados*. Monografia (especialização) – Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Cefor da Câmara dos Deputados, 2012.

LOPES, Fabio Almeida. *Princípios do processo legislativo*: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. Monografia (especialização) – Curso de Especialização em Processo Legislativo, Cefor da Câmara dos Deputados, 2009.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de; NUNES, Nílvia Caldeira; SILVA, Ruthier de Sousa; FEU, Cristiano de Menezes. *Regimento interno facilitado da Câmara dos Deputados*. 3. ed. Brasília: [s.n.], 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; FORSTER JÚNIOR, Nestor José (Org.). *Manual de redação da Presidência da República*. 2. ed. Brasília: Presidência da República, 2002.

MERCOSUL (Organização). *Página brasileira do Mercosul na internet*. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br> Acesso em: 2 mar. 2017.

_____. *Sítio do Mercosur na internet*. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em: 2 mar. 2017.

_____. *Sítio do Parlamento do Mercosul na internet*. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em: 2 mar. 2017.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de legística*: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007.

PACHECO, Luciana Botelho. *A tramitação das proposições na Câmara dos Deputados*: do início à fase das comissões. Brasília: Aslegis, 2002.

_____. *Como se fazem as leis*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. 81 p. (Série conhecendo o legislativo; n. 9).

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Processo legislativo*. Niterói, RJ: Impetus, 2005.

RABELO-SANTOS, Lourimar. *Questões de ordem na Câmara dos Deputados*: estabilidade ou instabilidade hermenêutica? Monografia (Especialização) – Curso de Especialização em Gestão Legislativa, UnB, Brasília, 2005.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Iuperj, 2003.

SANTOS, Luiz Cláudio Alves; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *Curso de Regimento Comum do Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. 150 p. (Série conhecendo o legislativo; n. 10).

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo, SP: Ed. Malheiros, 2000.

_____. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo, SP: Ed. Malheiros, 2009.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. *O que faz uma CPI*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 75 p. (Série conhecendo o legislativo; n. 4).

SOARES, Rogério. *Sentido e limites da função legislativa*. In: A FEITURA das leis. Oeiras: INA, 1986.

edições **câmara**
LEGISLATIVO